Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

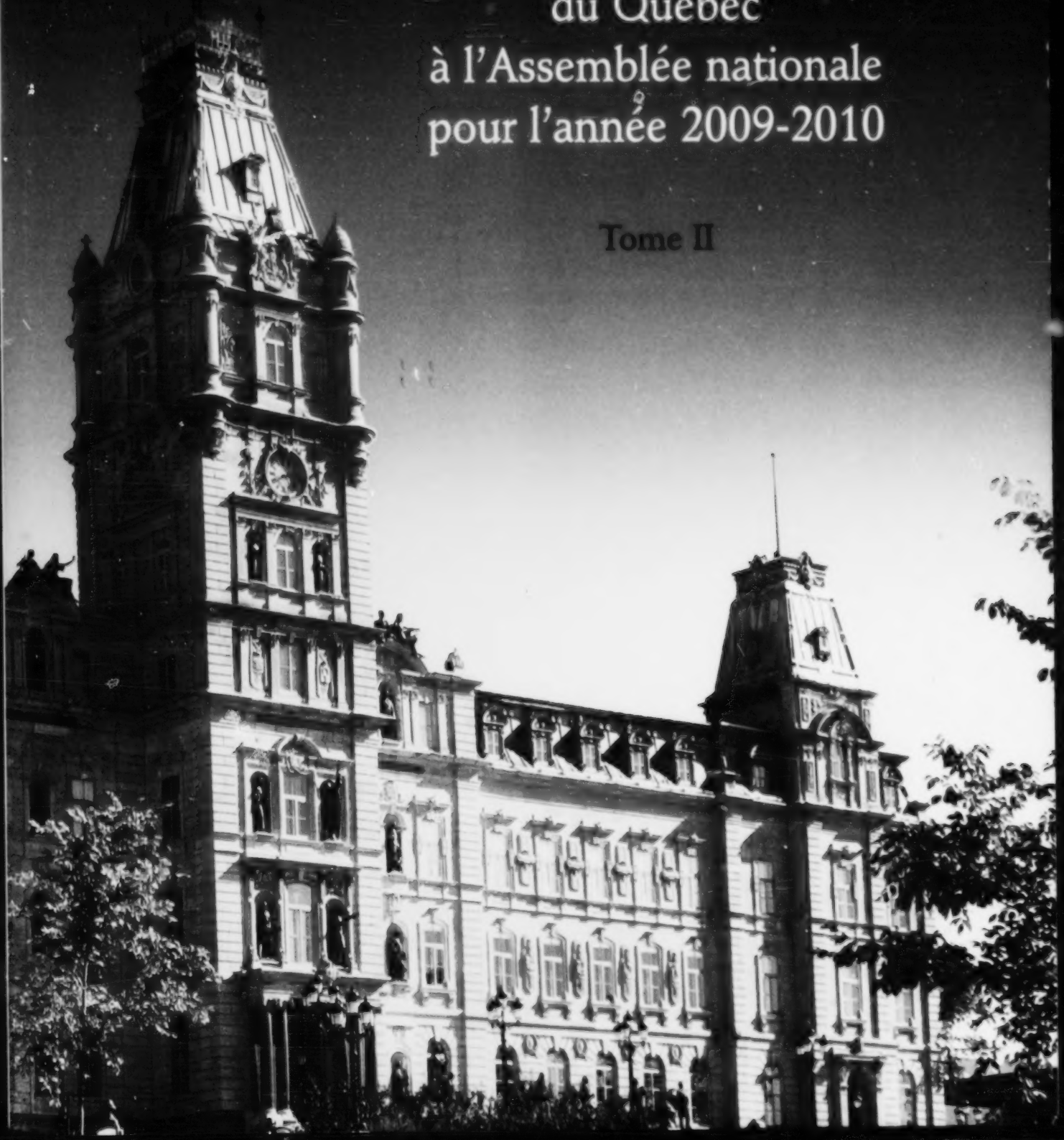


Photo de la page couverture
Hôtel du Parlement, *Daniel Lessard*, Collection Assemblée nationale

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

La forme masculine employée dans le texte désigne aussi bien les femmes que les hommes, le cas échéant.

Le texte de ce document a été imprimé sur un papier québécois contenant 100 % de fibres recyclées postconsommation, certifié Éco-logo, Procédé sans chlore, FSC Recyclé et fabriqué à partir d'énergie biogaz.

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Québec, novembre 2009

Monsieur Yvon Vallières
Président de l'Assemblée nationale
Hôtel du Parlement, bureau 1.30
Québec (Québec) G1A 1A4

Monsieur le Président,

Conformément à l'article 44 de la *Loi sur le vérificateur général*, j'ai l'honneur de vous transmettre le deuxième tome du *Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de mes sentiments les plus distingués.

Le vérificateur général,

Renaud Lachance, CA

Table des matières

Chapitre 1	Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance
Chapitre 2	Soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice
Chapitre 3	Gestion des centres jeunesse et allocation des ressources
Chapitre 4	Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque
Chapitre 5	Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé
Chapitre 6	Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 1

Observations du vérificateur général, M. Renaud Lachance

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Introduction **1.1**

Plan stratégique 2009-2012 ..... **1.4**

Introduction

1.1 L'Assemblée nationale du Québec confie au Vérificateur général le mandat de favoriser, par la vérification, le contrôle parlementaire sur les fonds et autres biens publics. Ce mandat comporte, dans la mesure jugée appropriée par le Vérificateur général, la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources. Son champ de compétence s'étend principalement au gouvernement, à ses organismes et à ses entreprises ; il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

1.2 Dans le rapport annuel qu'il soumet à l'Assemblée nationale, le Vérificateur général signale les sujets découlant de ses travaux qui méritent d'être portés à l'attention des parlementaires. Ce document est livré sous forme de tomes. Celui-ci est consacré à des travaux de vérification de l'optimisation des ressources réalisés au cours des 12 derniers mois. Il renferme les constatations, les conclusions et les recommandations y afférentes.

1.3 Chacun des tomes débute par un chapitre qui donne au vérificateur général ou au commissaire au développement durable l'occasion d'établir un contact plus personnel avec le lecteur. Cette fois-ci, le vérificateur général a voulu reproduire le message présentant les engagements inclus dans le *Plan stratégique 2009-2012* de l'organisation qu'il dirige, lequel a été déposé en juin 2009 à l'Assemblée nationale. Étant donné que ce plan constitue l'assise de la gestion rigoureuse de l'organisation, le vérificateur général vise ainsi à en maximiser la diffusion.

Plan stratégique 2009-2012

À l'Assemblée nationale,

1.4 C'est avec plaisir que j'ai présenté aux parlementaires notre *Plan stratégique 2009-2012*. Ce plan s'inscrit dans un axe de continuité avec celui de 2006-2009. En effet, nous poursuivons toujours le même but : servir l'Assemblée nationale pour contribuer à la saine gestion des fonds publics. Toutefois, une nouvelle dimension s'est ajoutée, soit celle du développement durable. Les choix effectués au cours de l'élaboration du présent plan stratégique ont été alimentés par des rencontres avec le personnel du Vérificateur général et des dirigeants d'entités gouvernementales ainsi qu'avec des députés. Voici, en résumé, le résultat de cette réflexion collective.

Au service de l'Assemblée nationale

1.5 Notre organisation a pour unique client l'Assemblée nationale. Les élus qui composent cette assemblée comptent notamment sur notre objectivité et notre indépendance pour exercer le contrôle parlementaire et mener des débats éclairés concernant la gestion de l'Administration. Nous souhaitons donc vivement que nos travaux répondent à leurs attentes et favorisent la qualité de ces échanges.

1.6 Par ailleurs, l'Assemblée nationale a institué ses propres commissions permanentes afin de régir efficacement ses travaux. Il va de soi que le Vérificateur général poursuivra sa collaboration active avec celle de l'administration publique, son partenaire privilégié. De plus, nous accentuerons nos démarches auprès des autres commissions parlementaires en visant à leur faire connaître davantage nos travaux, en particulier ceux liés au développement durable.

Pour une saine gestion des fonds publics, dans la perspective d'un développement durable

1.7 Notre apport quant à la saine gestion des fonds publics prend un virage décisif par suite de plusieurs changements touchant notre environnement. Ainsi, de récentes modifications législatives nous fournissent l'occasion de mettre à profit notre expertise auprès de nouvelles entités et d'utiliser des approches différentes à l'égard de celles qui font déjà partie de notre champ de compétence. Par exemple, au cours des prochaines années, nous effectuerons des missions de vérification financière auprès d'entités associées au réseau de la santé et des services sociaux ainsi qu'à celui de l'éducation. En outre, nous entreprendrons au plus tard en 2010, comme le veut la loi, la covérification des états financiers d'Hydro-Québec en travaillant de concert avec un cabinet d'experts-comptables du secteur privé. En ce qui concerne le développement de nos pratiques, il portera surtout sur l'intégration des principes établis par la *Loi sur le développement durable* dans les critères d'évaluation propres aux missions de vérification de l'optimisation des ressources et sur la réalisation des mesures d'évaluation de l'efficacité et de la performance adoptées par les huit sociétés d'État visées.

1.8 Fidèle à ses engagements, le Vérificateur général s'intéressera de près à la reddition de comptes des responsables gouvernementaux sur le plan financier et sur celui de la gestion des ressources, étant donné les pouvoirs qui leur sont délégués par l'Assemblée nationale. Le volet financier retiendra de manière spéciale notre attention puisque certaines entités gouvernementales auront dorénavant à appliquer, en guise de référentiel comptable, les Normes internationales d'information financière (IFRS).

Une institution d'avant-garde, performante et experte

1.9 Nous avons accompli, au cours des trois dernières années, des gestes importants pour transformer nos façons de faire et devenir une organisation plus performante. Quelques-uns méritent d'être signalés : l'implantation d'une nouvelle méthodologie en matière de vérification financière, la spécialisation des équipes selon nos deux grands types de missions et, comme la Commission de l'administration publique nous l'avait demandé, l'augmentation des sommes consacrées aux vérifications de l'optimisation des ressources. Cette volonté d'exceller dans notre sphère d'activité demeurera une préoccupation constante pour nous. Dans le même esprit que celui qui a caractérisé notre évolution depuis trois ans, nous chercherons à tirer le meilleur profit des ressources accordées par l'Assemblée nationale tout en maintenant la qualité de nos travaux.

1.10 Les multiples réalisations du Vérificateur général reposent sur le savoir-faire de ses employés. C'est pourquoi nous déploierons des efforts assidus pour leur offrir un milieu de travail stimulant, propice à l'épanouissement de chacun. Dans le respect des valeurs que nous prônons, nous prendrons des moyens concrets en vue de réduire l'impact environnemental de nos activités.

1.11 D'autre part, comme la vérification de l'optimisation des ressources consiste à apprécier la gestion exercée à tous les niveaux de l'Administration, nous veillerons à ce que le personnel affecté aux missions de cet ordre cumule plusieurs années d'expérience et possède des connaissances poussées dans les domaines en cause, lorsque cela est requis.

1.12 Enfin, devant l'ampleur des transformations que les organismes de normalisation s'apprêtent à faire au chapitre de la vérification financière, il faut développer nos compétences à cet égard.

1.13 Les défis seront nombreux durant les prochaines années. Je suis assuré que, grâce au dévouement et à l'ardeur manifestes de mon effectif, nous pourrons, ensemble, les relever avec succès.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 2

Soutien aux activités judiciaires dans les palais de justice

Entité vérifiée :

- ministère de la Justice du Québec

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **2.1**

Objectifs et portée de notre vérification **2.12**

Résultats de notre vérification

Veille des activités judiciaires **2.15**

Tarification **2.49**

Système intégré d'information de justice **2.59**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Principales caractéristiques des palais de justice

Annexe 3 – Dépenses du ministère de la Justice (en millions de dollars)

Annexe 4 – Principales caractéristiques des cours

Annexe 5 – Rôles et responsabilités des principaux acteurs publics en matière judiciaire

Annexe 6 – Données relatives aux palais de justice et à la Cour d'appel du Québec au 31 mars 2008

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres administrations quant aux principaux indicateurs faisant l'objet d'une reddition de comptes

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008

Annexe 9 – Tarifs de certains frais judiciaires au 1er avril 2008 (en dollars)

Annexe 10 – Liste des saines pratiques de gestion de projet

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 2.80.

Abréviations et sigles

CSPQ	Centre de services partagés du Québec
DPCP	Directeur des poursuites criminelles et pénales
DSC	Déclaration de services aux citoyens
ETC	Équivalent temps complet
MJQ	Ministère de la Justice du Québec
MSP	Ministère de la Sécurité publique
SIIJ	Système intégré d'information de justice

Faits saillants

Équipe :

Bertrand Carrier
Directeur de vérification

Martin St-Louis

Charles Cauchon

Sonya Pageau

Tony Paquet

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur le soutien aux activités judiciaires ; elle a été menée de janvier à septembre 2009 auprès du ministère de la Justice du Québec (MJQ). Les travaux couvrent surtout les exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Les services du MJQ sont offerts dans le réseau des 58 palais de justice et des 42 points de service itinérants répartis sur l'ensemble du territoire québécois. En 2007-2008, les dépenses assumées par le MJQ pour soutenir l'activité judiciaire ont représenté près de 329 millions de dollars.

Objectifs de notre vérification

Notre vérification avait pour but de vérifier :

- si le MJQ veille à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et s'il en rend compte ;
- que le MJQ applique correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur ;
- que le projet de système intégré d'information de justice (SIIJ) est géré avec un souci d'économie et d'efficience.

Elle ne visait pas à remettre en question l'acte judiciaire ni les décisions des différentes cours.

Sommaire des constats

Veille des activités judiciaires. Le MJQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières en lien avec les activités judiciaires et les lieux publics qu'il utilise, en particulier les salles d'audience. De plus, il ne s'est pas doté d'un ensemble d'indicateurs qui lui permettraient de réaliser une veille efficace concernant le déroulement de ces activités, entre autres ceux relatifs aux coûts, au volume des activités et aux délais. En outre, nous n'avons pas repéré de suivi régulier et documenté des délais d'audition ou de règlement des causes de la part du MJQ, pas plus que celui-ci ne s'est fixé, de concert avec la magistrature, d'objectifs et de cibles à atteindre en la matière.

Les systèmes d'information du MJQ contiennent pourtant plusieurs données utiles afin de mettre en place des cibles et des indicateurs pertinents. Nous avons utilisé ces données pour compiler des indicateurs liés à l'utilisation des palais de justice et des salles d'audience ou, encore, au coût des activités et aux délais. Cet exercice nous a entre autres permis d'observer les faits suivants :

- Le taux d'utilisation des salles varie de 1 à 63 p. cent selon le palais de justice concerné, à l'exception d'un palais de justice ayant un taux de 85 p. cent.
- Seulement 1 p. cent des dossiers étaient traités dans 11 des 58 palais de justice. Les dépenses de fonctionnement de ces établissements se sont élevées à près de 1,8 million de dollars, y compris le loyer.
- Des palais de justice ont la capacité d'accueillir les causes d'un autre établissement situé à proximité tout en demeurant sous le seuil critique d'utilisation des salles fixé par le MJQ. Par exemple, c'est le cas du palais de justice de Saguenay – secteur Chicoutimi et de celui du secteur Jonquière (14 kilomètres), de ceux de Granby et de Cowansville (29 kilomètres), ou encore de ceux de Sainte-Agathe-des-Monts et de Saint-Jérome (45 kilomètres).
- Pour trois palais de justice, le coût moyen par cause inscrite au rôle ayant été entendue variait de 1 600 à 5 200 dollars alors que celui pour les autres établissements oscillait entre 58 et 549 dollars, pour une moyenne de 154 dollars. Le principal facteur expliquant la situation des trois premiers palais de justice est le très faible volume d'activité dans ces établissements.
- Au cours de la période allant de 2003 à 2008, le nombre de dossiers ouverts en matière criminelle à la Cour du Québec excède le nombre de dossiers fermés de près de 127 000, dépassant de 25 p. cent la moyenne annuelle des dossiers ouverts.

Tarification. La tarification est complexe et il s'avère difficile de l'appliquer. Le nombre de tarifs appliqués par le MJQ est beaucoup plus élevé qu'en Alberta et en Colombie-Britannique. À titre d'exemple, pour les litiges en matière civile non admissibles aux petites créances, la réglementation québécoise prévoit 90 tarifs au total alors que celle de l'Alberta n'en fixe que 3. Relativement à ces litiges, nous avons examiné la conformité des frais exigés liés à plus de 500 dossiers dans 6 palais de justice visités. Dans 23 p. cent des dossiers examinés, soit 121, le tarif demandé était incorrect. La moyenne des erreurs mises en valeur absolue était de 44 p. cent par rapport au tarif qui aurait dû être appliqué. Globalement, le manque à gagner pour ces dossiers représentait 34 p. cent du tarif qui aurait dû être exigé.

Système intégré d'information de justice. Depuis 1999, le total des dépenses associées à ce projet représente près de 30 millions de dollars sur un budget de plus de 80 millions. En lien avec certains commentaires de la Direction de la vérification interne, nous concluons que le projet SIIJ n'a pas été géré avec un souci d'économie et d'efficience pour les raisons suivantes :

- La structure de gouvernance a été définie tardivement, soit en 2007, et elle présentait des caractéristiques problématiques.
- L'examen de la documentation de gestion ne nous a pas permis d'avoir l'assurance que les trois paramètres

du projet, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, étaient arrimés. Particulièrement en ce qui concerne le contenu, un des problèmes majeurs est que plusieurs des systèmes présentent des défis importants quant à leur intégration.

- Les travaux relatifs au projet ont été entrepris sans qu'un processus favorisant une gestion adéquate des risques soit instauré.

Nous considérons qu'il y a toujours des risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers ne soient pas respectés.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- de revoir l'offre de services judiciaires en s'assurant que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente et que chacun est justifié en fonction des coûts qui y sont associés ;
- de voir à ce que des objectifs précis, des cibles et des indicateurs soient établis relativement aux activités judiciaires et à ce qu'un suivi régulier de ceux-ci ainsi qu'une reddition de comptes dans le rapport annuel soient effectués. (2.48)

Nous avons recommandé au ministère :

- de revoir les grilles tarifaires en visant leur allégement et de faciliter leur application ;
- de s'assurer de l'application des droits en fonction de la tarification en vigueur par une supervision et un contrôle de la qualité. (2.58)

Nous avons recommandé au ministère :

- de veiller à mettre en place une structure de gouvernance efficace du projet de système intégré d'information de justice ;
- d'arrimer le contenu des travaux, les coûts et les échéanciers ;
- d'instaurer un processus rigoureux de gestion des risques ;
- de fournir une information complète et en temps opportun sur l'avancement des travaux aux instances du projet, au Secrétariat du Conseil du trésor et dans le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale. (2.79)

Commentaires du ministère

Le ministère a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent au paragraphe 2.80. Nous tenons à signaler qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Mission et ressources

2.1 La mission du MJQ consiste à assurer la primauté du droit au sein de la société québécoise et à maintenir au Québec un système de justice qui soit à la fois digne de confiance et intègre afin de favoriser le respect des droits individuels et collectifs. Dans le cadre de cette mission, le ministère a la responsabilité de soutenir l'activité judiciaire des différentes cours. Il assume notamment les fonctions suivantes :

- encadrer la prestation des services de justice, entre autres par des engagements de qualité de service précisés dans une déclaration de services aux citoyens (DSC) ;
- fournir du personnel et des services administratifs de soutien à la magistrature ;
- assurer le soutien à l'audience par l'intermédiaire d'employés permanents ou occasionnels, tels que les greffiers-audienciers et les huissiers-audienciers, ou d'employés contractuels comme les interprètes et les sténographes judiciaires ;
- offrir les services de greffe tels que la tenue des dossiers des cours et ceux relatifs à l'exercice des pouvoirs d'officiers de justice, notamment la perception de revenus associés à l'administration de la justice.

2.2 Pour assumer ses fonctions, le MJQ dispose de 58 palais de justice, soit des édifices loués à la Société immobilière du Québec, qui permettent l'exercice du droit. L'annexe 2 expose certaines caractéristiques des palais de justice. Des causes peuvent aussi être entendues dans les 42 points de service itinérants. C'est notamment le cas pour les localités du Nord-du-Québec. Pour ce faire, des infrastructures sont louées au besoin et tout le personnel nécessaire aux audiences se rend sur place. Les services de soutien à l'audience sont offerts par le personnel de l'un des 58 palais de justice.

2.3 Les revenus du MJQ totalisaient 171 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2008 et comprenaient près de 54 millions tirés de la perception de revenus associés aux actes juridiques et judiciaires (droits de greffe). De plus, de ce total, 84 millions provenaient des amendes, par exemple celles liées aux infractions au *Code de la sécurité routière*. Enfin, des 33 millions restants, près de 30 millions émanaient de transferts du gouvernement fédéral, qui concernaient surtout le financement de l'aide juridique à hauteur de 26 millions.

2.4 Les dépenses assumées par le MJQ pour soutenir l'activité judiciaire font partie du programme 1 Activité judiciaire (pour la magistrature et son soutien) ainsi que de certains éléments du programme 2 Administration de la justice (pour le fonctionnement des palais de justice). Elles ont représenté près de 329 millions de dollars en 2007-2008. Le tableau 1 présente l'évolution de ces dépenses depuis l'année 2002 et l'annexe 3, l'ensemble des dépenses du ministère.

Tableau 1
Dépenses du ministère consacrées à l'activité judiciaire et à l'administration de la justice (en milliers de dollars)

Programme	Exercice terminé le 31 mars						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
1. Activité judiciaire							
Magistrature (éléments 1, 2 et 4)	43 945	46 475	49 202	50 919	59 331*	55 311*	64 495
Soutien à la magistrature (élément 3)	21 335	22 048	20 813	20 759	22 631	26 323	25 545
	65 280	**68 523**	**70 015**	**71 678**	**81 962**	**81 634**	**90 040**
Variation annuelle	s.o.	5,0%	2,2%	2,4%	14,3%	–0,4%	10,3%
Variation pour la période							**37,9%**
2. Administration de la justice							
Soutien administratif à l'activité judiciaire (élément 1)	65 760	73 178	76 742	77 220	76 709	78 915	81 133
Direction, planification et services à l'organisation (élément 3 sauf le loyer)	60 768	72 933	77 796	77 306	79 250	84 225	91 406
Loyer des palais de justice	61 255	62 154	61 816	67 631	69 057	70 113	66 242
	187 783	**208 265**	**216 354**	**222 157**	**225 016**	**233 253**	**238 781**
Variation annuelle	s.o.	10,9%	3,9%	2,7%	1,3%	3,7%	2,4%
Variation pour la période							**27,2%**
Total	**253 063**	**276 788**	**286 369**	**293 835**	**306 978**	**314 887**	**328 821**
Variation annuelle	s.o.	9,4%	3,5%	2,6%	4,5%	2,6%	4,4%
Variation pour la période							**29,9%**

* Ce montant exclut la comptabilisation durant l'exercice d'un « compte à payer » relativement à la rémunération des juges. En 2006, 2,6 millions de dollars ont été comptabilisés à cet égard, tandis qu'en 2007 cela représentait une somme de 69,5 millions.

Source : Comptes publics, volume 2.

2.5 Par ailleurs, pour l'exercice 2008-2009, 2 622 personnes équivalents temps complet (ETC) ont été affectées au MJQ dont 1 686 au soutien à la magistrature et au soutien administratif à l'activité judiciaire. Ces données excluent le nombre de juges, information mentionnée à l'annexe 4. La figure 1 présente l'organigramme sommaire du ministère au 31 août 2009.

Figure 1
Organigramme sommaire du ministère de la Justice du Québec au 31 août 2009

Source : MJQ.

Système judiciaire du Québec

2.6 Au Québec, les différents tribunaux sont répartis en trois grandes catégories : les tribunaux administratifs[1], les tribunaux spécialisés[2] et les tribunaux judiciaires. Ces derniers engendrent la presque totalité des activités tenues dans les palais de justice. La *Loi sur les tribunaux judiciaires* définit et encadre les activités des quatre types de tribunaux à caractère judiciaire : la Cour du Québec, la Cour supérieure du Québec, la Cour d'appel du Québec et les cours municipales. Les trois premières entendent des causes à l'intérieur du réseau des palais de justice. Les cours municipales, pour leur part, tiennent audience à l'intérieur d'immeubles municipaux et reçoivent un soutien juridique du MJQ, notamment en matière de formation et d'information juridique.

2.7 La Cour du Québec entend les affaires criminelles jugées sans jury, les litiges civils inférieurs à 70 000 dollars et les causes impliquant des mineurs. Elle est aussi responsable de la division des petites créances où se déroulent les causes pour lesquelles les montants en litige n'excèdent pas 7 000 dollars et où les gens se représentent habituellement eux-mêmes, sans avocat. La Cour supérieure du Québec, pour sa part, entend les litiges civils de 70 000 dollars et plus, les causes criminelles devant jury et la plupart des affaires familiales : divorce, pension alimentaire et garde des enfants. La Cour d'appel du Québec, quant à elle, statue sur les appels des décisions de ces deux tribunaux. Pour ce qui est des appels provenant des tribunaux administratifs et municipaux, ils peuvent être entendus par la Cour du Québec ou par la Cour supérieure du Québec selon les modalités légales. Enfin, la Cour suprême du Canada peut se prononcer sur les appels des jugements de la Cour d'appel du Québec. Ces tribunaux sont autonomes et n'ont pas d'autorité les uns envers les autres en ce qui concerne la conduite des affaires de leur cour. L'annexe 4 expose les principales caractéristiques des cours siégeant dans les palais de justice du Québec.

Principaux acteurs

2.8 Les principaux acteurs, dont le personnel est rémunéré par les fonds publics, peuvent être répartis en 5 groupes distincts. Ils exercent un rôle prépondérant dans la réalisation de l'activité judiciaire :

- le personnel sous la responsabilité du MJQ qui comprend les secrétaires des juges, les recherchistes, les officiers de justice, les autres employés des greffes et les employés rattachés à l'administration (1 686 ETC autorisés pour 2008-2009) ;
- le Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) qui regroupe les procureurs aux poursuites criminelles et pénales et le personnel qui leur est rattaché (714 ETC autorisés pour 2008-2009) ;
- la magistrature, dont les juges sont nommés aux diverses cours (la *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit au plus 435 juges et 131 juges surnuméraires à la Cour d'appel du Québec, à la Cour supérieure du Québec et à la Cour du Québec) ;
- les avocats et le personnel de la Commission des services juridiques (826 ETC utilisés en 2008-2009) ;
- les employés du ministère de la Sécurité publique (MSP) qui sont affectés à la surveillance des détenus ainsi qu'à la sécurité des lieux (224 ETC autorisés en août 2009).

1. Les principaux tribunaux administratifs sont la Commission d'accès à l'information du Québec, la Commission des lésions professionnelles, la Commission des relations du travail, la Commission municipale du Québec et le Tribunal administratif du Québec.
2. Les tribunaux spécialisés sont le Tribunal des droits de la personne et le Tribunal des professions.

2.9 La magistrature et le MJQ exercent les principales responsabilités en ce qui a trait à l'encadrement des activités judiciaires. Le ministre de la Justice a signé des ententes avec les juges en chef de la Cour d'appel du Québec et de la Cour du Québec afin de leur attribuer des responsabilités administratives à l'égard des ressources humaines et financières qui leur sont directement rattachées, notamment les recherchistes et les secrétaires. D'autre part, une entente conclue avec la Cour supérieure du Québec a pour objet d'encadrer l'affectation de certaines ressources, comme les secrétaires. En vertu de la *Loi sur les tribunaux judiciaires* et des ententes signées, la magistrature, par l'entremise des juges en situation de gestion et du personnel administratif sous leur responsabilité, est notamment chargée :

- de l'établissement du calendrier des audiences soumises à l'attention du tribunal ;
- de l'assignation et de la charge de travail des juges ;
- de la gestion des dépenses liées à la rémunération, aux déplacements et aux dépenses de fonction ;
- de la gestion du personnel rattaché aux services de recherche.

2.10 L'annexe 5 du rapport présente d'une façon plus détaillée les rôles et les responsabilités des principaux acteurs publics du domaine judiciaire.

2.11 Afin de répondre aux besoins d'échange d'information entre divers acteurs impliqués dans les activités judiciaires, le MJQ, le MSP et le DPCP procèdent conjointement au financement, au développement et à l'implantation du projet SIIJ. Le MJQ agit à titre de mandataire aux fins de l'administration générale du projet.

Objectifs et portée de notre vérification

2.12 Notre vérification avait d'abord pour but de nous assurer que le MJQ veille à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et qu'il en rend compte. Pour ce faire, nous avons examiné les systèmes d'information du MJQ, comparé les activités des palais de justice et rencontré les gestionnaires de 11 d'entre eux afin de cerner des bonnes pratiques de gestion et des pistes d'amélioration. Les palais de justice visités (précisés à l'annexe 6) représentaient, en 2007-2008, près de 96 millions de dollars de dépenses, soit 56 p. cent de l'ensemble des dépenses de fonctionnement et de loyer des palais de justice. Nous avons également apprécié les outils de gestion, comme la DSC et le rapport annuel de gestion, en plus d'établir des comparaisons avec d'autres administrations. Nos travaux ne visaient pas à remettre en question l'acte judiciaire ni les décisions des différentes cours.

2.13 Notre vérification avait aussi pour objectif de nous assurer que le MJQ applique correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur. Pour ce faire, nous avons examiné le processus mis en place pour établir les frais qui doivent être exigés en plus de vérifier un certain nombre de transactions dans les palais de justice visités. Enfin, nous voulions nous assurer que le projet SIIJ est géré avec un souci d'économie et d'efficience. À cette fin, nous avons rencontré les gestionnaires de ce projet en plus d'analyser la documentation s'y rattachant.

2.14 Nos travaux couvrent généralement les exercices 2007-2008 et 2008-2009. Des éléments ont été pris en compte depuis le 1er avril 2009, et ce, jusqu'à la fin de la vérification en septembre 2009. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation afférents à cette mission.

Résultats de notre vérification

Veille des activités judiciaires

2.15 Une saine gestion des fonds publics exige que l'on s'assure de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité des services offerts en évaluant l'atteinte des objectifs, en déterminant les correctifs nécessaires à apporter et en informant adéquatement les parlementaires. Afin d'obtenir cette assurance et d'appuyer le ministre de la Justice dans la direction de l'organisation judiciaire, il est essentiel de disposer, en temps opportun, d'un ensemble d'indicateurs fiables concernant le volume des activités judiciaires, par exemple le nombre de dossiers ouverts, le nombre de causes inscrites au rôle et le taux d'utilisation des salles d'audience, ainsi que des indicateurs portant sur les coûts et les délais des services rendus aux justiciables. En plus de faire un suivi régulier des indicateurs de gestion, il est souhaitable d'effectuer des comparaisons avec d'autres organisations afin de situer le niveau de performance et de cerner les bonnes pratiques.

2.16 Notre premier constat est que le MJQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières en lien avec les activités judiciaires et les lieux publics qu'il utilise, en particulier les salles d'audience. De plus, il ne s'est pas doté d'un ensemble d'indicateurs qui lui permettraient de réaliser une veille efficace concernant le déroulement de ces activités, entre autres ceux relatifs aux coûts, au volume des activités et aux délais. En outre, nous n'avons pas repéré de suivi régulier et documenté des délais d'audition ou de règlement des causes de la part du MJQ, pas plus que celui-ci ne s'est fixé, de concert avec la magistrature, d'objectifs et de cibles à atteindre en la matière.

2.17 Les systèmes d'information du MJQ contiennent pourtant plusieurs données utiles afin de mettre en place des cibles et des indicateurs pertinents aux fins de sa gestion et de sa reddition de comptes. Dans le cadre de nos travaux, nous avons utilisé ces données pour compiler des indicateurs liés à l'utilisation des palais de justice et des salles d'audience ou, encore, au coût des activités et aux délais. Cet exercice nous a entre autres permis d'observer que le volume d'activité de certains palais de justice était faible, d'où la pertinence pour le MJQ d'en faire l'analyse et de justifier la présence de ces établissements. De plus, certaines pratiques de gestion n'étaient pas efficientes. Les sections suivantes présentent nos résultats ainsi que des comparaisons avec d'autres administrations.

Utilisation des palais de justice et des salles d'audience

2.18 Depuis 250 ans, aux fins de l'administration de la justice, le Québec est divisé en districts judiciaires. Au fil du temps, suivant l'évolution démographique et celle de l'activité économique, des districts ont été créés, d'autres, scindés ou fusionnés. Conformément à la *Loi sur la division territoriale*, la province de Québec comporte actuellement 36 districts judiciaires. Chacun de ces districts comprend un chef-lieu où se situe un palais de justice. L'emplacement des autres palais de justice est déterminé par décrets du gouvernement.

2.19 Le MJQ dispose de 58 palais de justice et de 42 points de service itinérants. Les services des différentes cours ne sont pas offerts partout. Par exemple, la Cour supérieure du Québec en matière criminelle siège dans 42 des 58 palais de justice. Pour ce qui est des services de la division des petites créances de la Cour du Québec, ils sont assurés dans la quasi-totalité des établissements[3]. Le tableau 2 présente le nombre d'emplacements où siègent les différentes cours.

Tableau 2
Nombre d'emplacements des différentes cours au 31 mars 2008

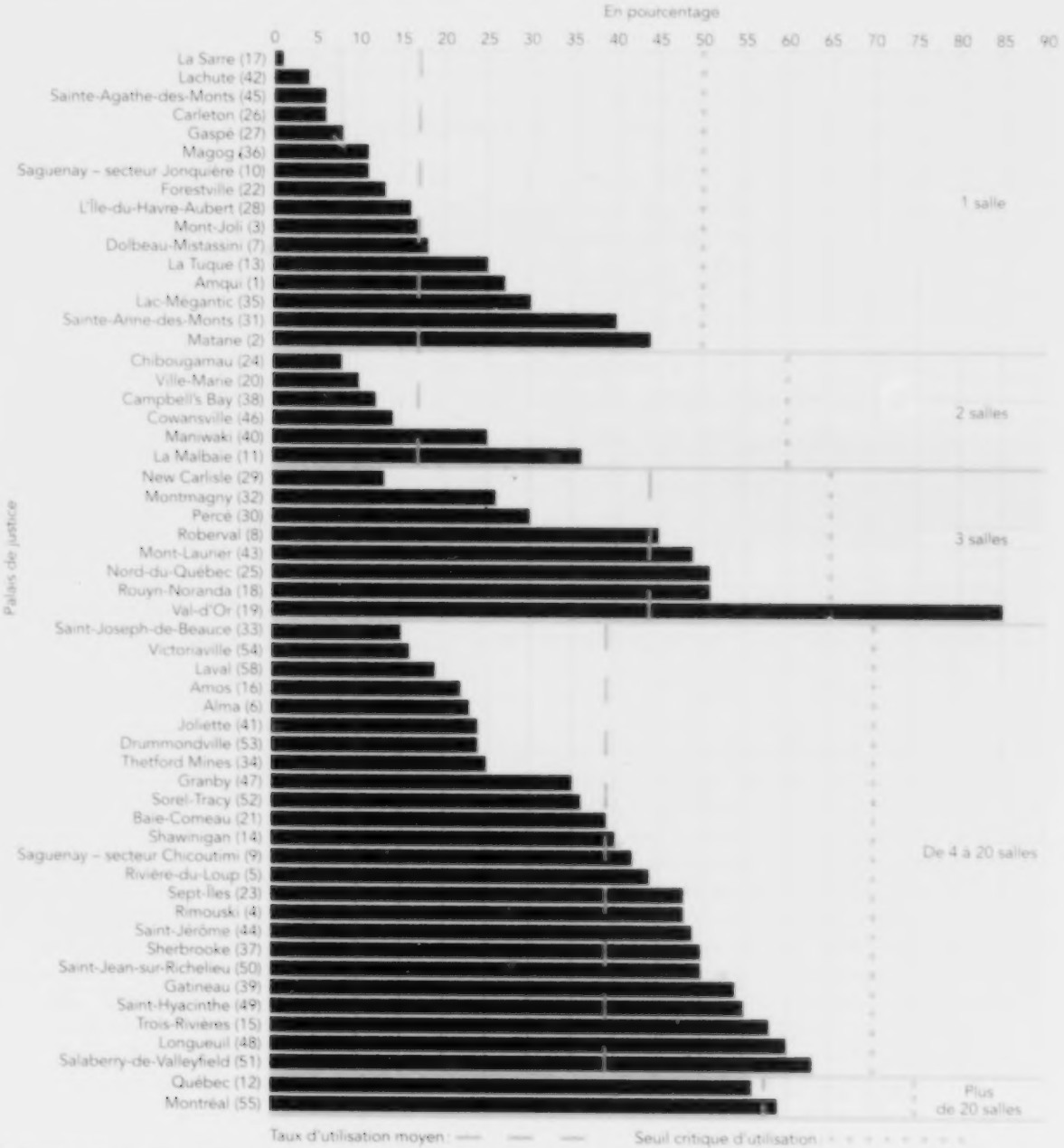
	Cour d'appel du Québec	Cour supérieure du Québec		Cour du Québec				
		Causes criminelles	Causes civiles	Causes criminelles	Causes pénales	Causes civiles	Petites créances	Chambre de la jeunesse
58 palais de justice	2	42	43	48	50	54	56	50
Services itinérants	–	6	5	32	30	19	41	28

Source : MJQ

2.20 Dans les palais de justice, on trouve différents types de salles d'audience, allant de la salle pouvant recevoir des causes de nature civile jusqu'à la salle d'assises, dotée de tous les dispositifs techniques et de sécurité nécessaires à l'audition de certaines causes criminelles devant jury. Afin d'assurer une certaine disponibilité des salles et de répondre aux besoins des tribunaux relativement à des audiences urgentes ou imprévisibles, le MJQ a déterminé un taux d'utilisation maximum, appelé « seuil critique d'utilisation », qui varie selon le nombre de salles dans l'établissement. Le graphique 1 brosse le portrait des palais de justice en ce qui concerne le taux d'utilisation[4] de leurs salles d'audience. Les résultats sont regroupés selon le nombre de salles disponibles dans chacun d'eux. Ainsi, on peut entre autres observer que 16 palais de justice disposent d'une seule salle d'audience alors que 24 établissements en ont entre 4 et 20. Il est à noter que les palais de justice de Québec et de Montréal possèdent respectivement 36 et 88 salles. Les numéros associés aux palais de justice dans les graphiques 1 et 2 correspondent à ceux présentés à l'annexe 6.

3. Les deux palais de justice n'accueillant pas la division des petites créances sont l'édifice Ernest-Cormier, où siège la Cour d'appel de Montréal, et le Centre des services judiciaires Gouin puisqu'ils ont des vocations particulières : le premier en matière d'appel et le second en matière criminelle.
4. Le taux d'utilisation est calculé en fonction du nombre de séances tenues par rapport au nombre de séances qu'une salle peut accueillir annuellement. Une séance représente une plage horaire de 2 h 30. Il y en a 2 par jour par salle.

Graphique 1
Taux d'utilisation des salles d'audience en 2007-2008*



* Ces données ne tiennent pas compte des prêts de salles à d'autres organisations telles que le Tribunal administratif du Québec. Selon les systèmes de données du MJQ, en 2007-2008, cette pratique représentait en moyenne un taux d'utilisation de 4 p. cent, ce qui peut être considéré comme une utilisation mineure par rapport au seuil critique. D'autre part, nous avons exclu de ce graphique l'édifice Ernest-Cormier, où siège la Cour d'appel de Montréal, et le Centre de services judiciaires Gouin. La Cour d'appel de Montréal n'est pas incluse puisqu'elle dispose de locaux qui lui sont propres et qui sont sous sa gestion. Pour le Centre des services judiciaires Gouin, l'information concernant l'utilisation des salles n'était pas disponible.

Source : Système d'information de gestion du MJQ.

Taux d'utilisation des salles d'audience variant de 1 à 63 p. cent.

2.21 Nos travaux font ressortir un taux d'utilisation des salles variant de 1 à 63 p. cent selon le palais de justice concerné, à l'exception d'un palais de justice ayant un taux de 85 p. cent. Nous avons aussi observé qu'au cours de l'exercice 2007-2008, 58 p. cent des dossiers ouverts étaient en lien avec les activités se déroulant dans 7 palais de justice. En revanche, 1 p. cent des dossiers étaient associés aux activités ayant cours dans 11 d'entre eux. Le tableau 3 met en relation, pour les 11 palais de justice ayant le plus faible volume d'activité, le nombre de dossiers ouverts, le taux d'utilisation moyen des salles et les dépenses de fonctionnement qui se sont élevées à près de 1,8 million de dollars, y compris le loyer.

Tableau 3
Données relatives aux 11 palais de justice ayant le plus faible volume d'activité en 2007-2008*

	Nombre de dossiers ouverts**	Taux d'utilisation moyen des salles (en pourcentage)	Dépenses de fonctionnement et loyer (en dollars)
Forestville	20	13	78 006
Lachute	163	4	175 645
Gaspé	170	8	113 313
Carleton	179	6	76 068
Magog	194	11	48 045
Saguenay – secteur Jonquière	204	11	188 727
L'Île-du-Havre-Aubert	529	16	314 401
Dolbeau-Mistassini	600	18	188 366
Sainte-Agathe-des-Monts	637	6	147 568
Mont-Joli	861	17	153 631
Sainte-Anne-des-Monts	873	40	289 357
Total	**4 430**		**1 773 127**

* Il s'agit de palais de justice ayant une seule salle d'audience.
** En 2007-2008, le nombre moyen de dossiers ouverts dans les palais de justice, Québec et Montréal exclus, était de 5 076.

Source : Système d'information de gestion du MJQ.

Peu d'activités dans plusieurs palais de justice.

2.22 Dans plusieurs lieux, il y avait très peu d'activités judiciaires. Dans certains cas, un palais de justice a la capacité d'accueillir les causes d'un autre établissement situé à proximité tout en demeurant sous le seuil critique d'utilisation des salles fixé par le MJQ. Le tableau 4 présente des données relatives à ce type de palais de justice. En ce qui concerne le palais de justice de Cowansville, le ministère a décidé, en 2007, d'investir 11 millions de dollars dans sa rénovation malgré un taux d'utilisation de 14 p. cent.

Tableau 4
Données relatives à certains palais de justice en 2007-2008

	Distance (en kilomètres)	Nombre de salles d'audience	Nombre de dossiers ouverts	Taux d'utilisation moyen des salles (en pourcentage)	Dépenses de fonctionnement et loyer (en dollars)
Saguenay – secteur Chicoutimi		9	7 840	42	3 413 016
Saguenay – secteur Jonquière	14	1	204	11	188 727
Magog		1	194	11	48 045
Sherbrooke	25	12	14 677	50	5 006 701
Granby		6	5 107	35	1 947 578
Cowansville	29	2	2 810	14	903 762
Mont-Joli		1	861	17	153 631
Rimouski	35	4	3 491	48	1 536 480
Sainte-Agathe-des-Monts	45*	1	637	6	147 568
Lachute	37*	1	163	4	175 645
Saint-Jérôme		17	28 367	49	9 061 914
Dolbeau-Mistassini		1	600	18	188 366
Roberval	58	3	3 895	45	894 686

* Ce chiffre correspond à la distance de ce palais de justice par rapport à celui de Saint-Jérôme.

Source : Système d'information de gestion du MJQ.

2.23 Le maintien de palais de justice dans lesquels peu d'activités ont lieu entraîne des inefficiences. À titre d'illustration, les dossiers judiciaires de nature criminelle d'un des palais de justice étaient conservés dans ses locaux, mais les audiences avaient lieu dans un autre établissement. Par conséquent, des employés sont occupés à la manutention des documents plutôt qu'à d'autres tâches, ce qui occasionne notamment des coûts de transport. Autre exemple : afin de fournir du travail aux employés d'un palais de justice peu achalandé, des dossiers relatifs à d'autres palais de justice y sont transmis afin d'être saisis dans les systèmes informatiques du MJQ.

2.24 En ce qui concerne l'offre de services judiciaires, un rapport d'un groupe de travail du ministère, datant de 2005, abordait la réorganisation territoriale des services judiciaires. Ce rapport ciblait huit[5] palais de justice dont les activités pouvaient être redéployées dans d'autres établissements. Leurs dépenses de fonctionnement, y compris le loyer, représentaient plus de un million de dollars en 2007-2008. À la suite de ce rapport, l'offre de services a été revue pour un seul palais de justice, soit celui de Nicolet, dont les services sont maintenant offerts de façon itinérante.

5. Les palais de justice concernés sont les suivants : Mont-Joli, Saguenay – secteur Jonquière, Dolbeau-Mistassini, Magog, Forestville, Lachute, Sainte-Agathe-des-Monts et Nicolet. Il est à noter que les 7 premiers palais de justice sont inclus parmi les 11 établissements ayant le plus faible volume d'activité en 2007-2008.

2.25 Nous sommes d'avis qu'il serait important que le MJQ évalue périodiquement son offre de services et qu'il justifie le maintien de chaque palais de justice en fonction de critères appropriés comme :

Le maintien de chaque palais de justice devrait être justifié.

- le volume d'activité, le coût et l'efficience de palais de justice comparables ;
- le choix entre un point de service itinérant ou permanent ;
- la possibilité d'accroître les prêts de salles d'audience à d'autres tribunaux de nature administrative.

Coût des activités

2.26 Avoir à sa disposition de l'information sur le coût des services offerts est essentiel afin d'évaluer sa gestion. Nous avons constaté que le MJQ ne procède pas à l'analyse de ses principales données financières en lien avec ses activités. Nous avons entre autres observé que deux États de l'Australie utilisent le coût moyen par dossier fermé et rendent compte de cet indicateur par rapport à des cibles préalablement définies.

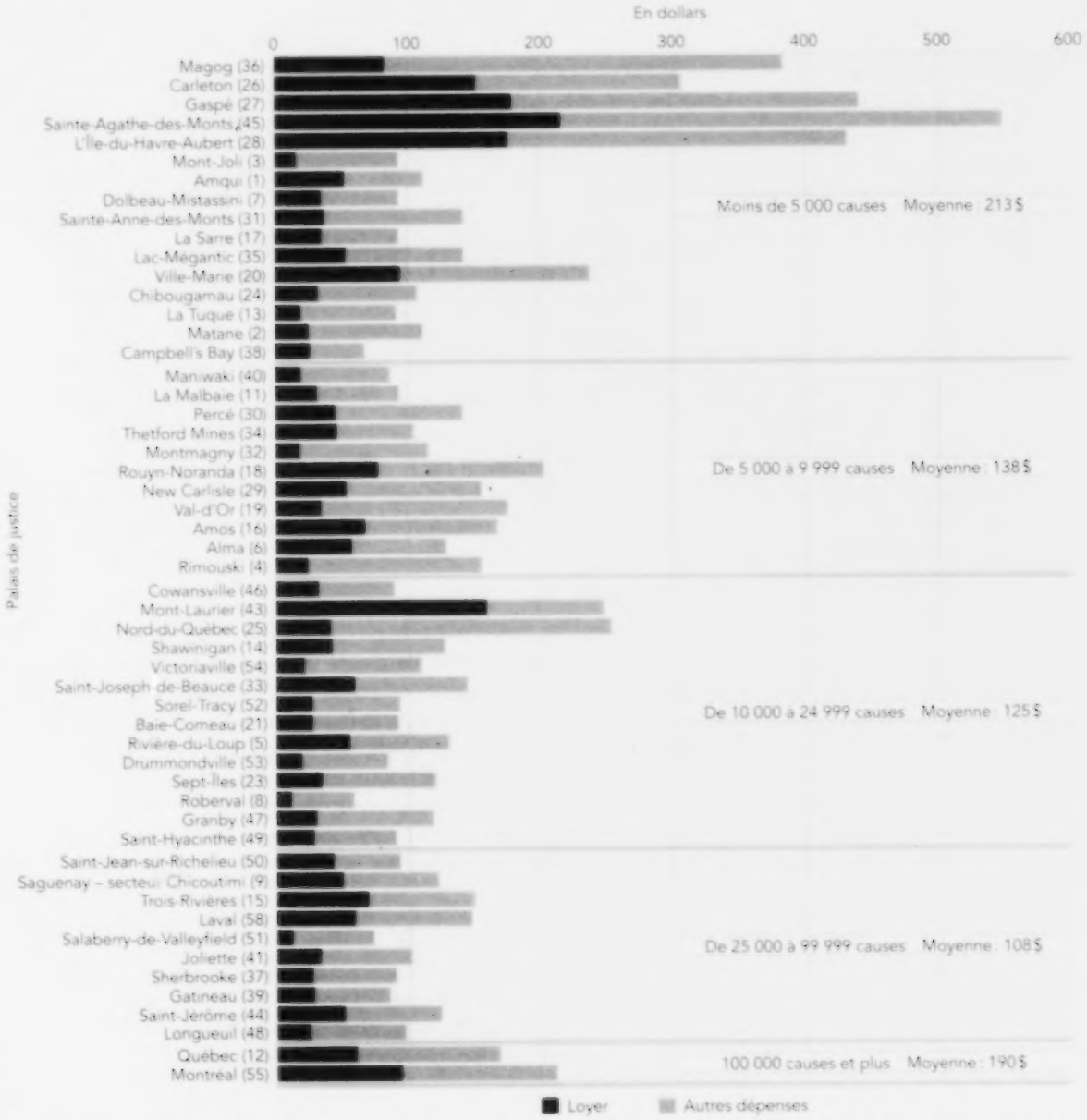
Absence d'analyse des données financières en lien avec les activités.

2.27 À ce sujet, le MJQ ne dispose pas d'information sur le coût par dossier ouvert ou fermé ni sur le coût par cause inscrite au rôle ayant été entendue. C'est pourquoi nous avons calculé un coût annuel moyen par cause inscrite au rôle ayant été entendue en utilisant les dépenses liées au loyer, au soutien à la magistrature et au soutien administratif à l'activité judiciaire[6].

2.28 L'exercice nous a permis d'observer que trois palais de justice présentaient un coût par cause largement supérieur à la moyenne de tous les palais de justice. Pour ces trois établissements, soit ceux de Saguenay – secteur Jonquière, de Lachute et de Forestville, le coût par cause variait de 1 600 à 5 200 dollars alors que la moyenne des autres palais de justice était de 154 dollars. Le principal facteur expliquant cette situation est le très faible volume d'activité dans ces établissements, sujet dont nous avons traité à la section précédente. Le graphique 2 présente le portrait, pour les autres palais de justice, des dépenses des services judiciaires du MJQ par cause inscrite au rôle ayant été entendue. Pour chaque catégorie, nous avons classé les palais de justice en ordre croissant du nombre de causes.

6. Nous avons exclu la planification et les services à l'organisation du MJQ (91 millions) ainsi que les coûts de la magistrature (64 millions).

Graphique 2
Dépenses des services judiciaires par cause inscrite au rôle ayant été entendue en 2007-2008*



* Nous avons exclu la Cour d'appel de Montréal et le Centre de services judiciaires Gouin. La Cour d'appel n'est pas incluse puisqu'elle dispose de locaux qui lui sont propres et qui sont sous sa gestion. Pour le Centre des services judiciaires Gouin, les dépenses n'ont pu être isolées de celles du palais de justice de Montréal.

Source : Système d'information de gestion du MJQ.

Coût moyen par cause : de 58 à 549 dollars.

2.29 Le coût moyen par cause inscrite au rôle ayant été entendue varie de 58 à 549 dollars pour ces palais de justice. Nous pouvons observer des écarts importants pour certains établissements ayant un volume d'activité similaire. Par exemple, pour un coût de loyer comparable, le palais de justice de Matane (n° 2) a un coût par cause mise au rôle près de deux fois supérieur à celui du palais de justice de Campbell's Bay (n° 38). Le MJQ devrait s'attarder aux différences importantes entre les palais de justice afin d'analyser les gains possibles en économie et en efficience.

2.30 Lors de notre visite des 11 palais de justice, nous avons fait plusieurs observations relatives à des pratiques pouvant expliquer les écarts :

- Peu d'outils de gestion tels qu'un tableau de bord ou un logiciel d'assignation des salles d'audience ou des causes ont été mis en place par le ministère afin d'encadrer les pratiques de gestion. Certains palais de justice ont développé des outils qui visaient souvent à combler des besoins similaires, par exemple des outils d'assignation des causes et d'affectation du personnel de cours. Nous sommes d'avis que le MJQ aurait avantage à cerner les bons outils et les bonnes pratiques à ce sujet afin de les communiquer à l'ensemble des palais de justice et de favoriser une utilisation économique des ressources.
- Les ententes conclues entre le MJQ et les juges en chef de la Cour du Québec et de la Cour supérieure du Québec prévoient que les secrétaires des juges doivent fournir des services de soutien à l'audience pour une portion de leur temps de travail, par exemple 25 ou 50 p. cent de leur tâche. Toutefois, dans plusieurs palais de justice, cette prestation de travail n'est pas offerte et on doit compenser par du personnel des greffes. Les dépenses occasionnées à cet égard étaient évaluées par le ministère à plus de 800 000 dollars en 2008-2009 pour l'ensemble des palais de justice.
- La désuétude des systèmes d'information du MJQ ne permet pas un traitement efficace des données relativement au volume d'activité et aux délais. À titre d'exemple, un système d'enregistrement numérique a été implanté en 2002 dans chacune des salles d'audience. Ce système permet le calcul des heures d'audience, mais les données doivent par la suite être saisies manuellement dans le système d'information de gestion du ministère. Dans 4 des 11 palais de justice visités, on procède entièrement de façon manuelle, par exemple en compilant les heures inscrites dans les procès-verbaux. De plus, dans 3 des palais de justice vérifiés, la direction du greffe doit tenir un autre registre de données en parallèle aux fins de la magistrature.

Volume des activités et arriéré

2.31 Afin d'effectuer le suivi du volume des activités de l'ensemble des 58 palais de justice, certains indicateurs, tels que le nombre de dossiers ouverts, le nombre de causes inscrites au rôle, le nombre d'heures d'audience et le nombre de causes entendues, peuvent être mesurés. Les systèmes du MJQ contiennent des données permettant de compiler tous ces indicateurs. D'ailleurs, 2 d'entre eux, soit le nombre de dossiers ouverts et le nombre d'heures d'audience, sont utilisés par le ministère aux fins de la répartition de l'effectif entre les palais de justice au début de chaque exercice financier.

2.32 Toutefois, nous n'avons pas repéré de suivi régulier de ces indicateurs ou d'analyses exposant des variations et des comparaisons entre les palais de justice afin d'améliorer l'économie et l'efficience. De plus, l'indicateur portant sur les heures d'audience est problématique en ce qui a trait à sa fiabilité. Nous avons observé que l'application de la méthode de calcul des heures diffère d'un palais de justice à l'autre.

2.33 À partir des systèmes d'information du ministère, nous avons compilé certains indicateurs aux fins d'analyse. En 2007-2008, plus de 410 000 dossiers ont été ouverts[7] afin d'être entendus par la Cour du Québec, par la Cour supérieure du Québec ou par la Cour d'appel du Québec. Le tableau 5 présente le nombre de dossiers ouverts au cours des 5 derniers exercices.

Tableau 5
Nombre de dossiers ouverts

	Exercice terminé le 31 mars				
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Cour du Québec					
Chambre civile	65 382	61 316	61 665	60 640	61 393
Petites créances	29 795	27 399	27 536	25 588	23 470
Chambre criminelle et pénale					
Causes criminelles	97 271	99 469	103 888	101 923	104 876
Causes pénales	102 974	107 284	97 099	98 390	84 846
Autres*	35 108	39 086	37 720	37 096	40 378
Chambre de la jeunesse	28 638	27 217	26 495	26 679	27 292
Total – Cour du Québec	**359 168**	**361 771**	**354 403**	**350 316**	**342 255**
Cour supérieure du Québec					
Chambre civile	65 257	64 040	64 854	64 285	65 599
Chambre criminelle	925	959	961	1 045	948
Total – Cour supérieure du Québec	**66 182**	**64 999**	**65 815**	**65 330**	**66 547**
Cour d'appel du Québec	**1 853**	**2 024**	**1 967**	**1 923**	**1 797**
Total global	**427 203**	**428 794**	**422 185**	**417 569**	**410 599**

* Il s'agit entre autres de dossiers ouverts pour des mandats de perquisition et des demandes de prélèvements sanguins.

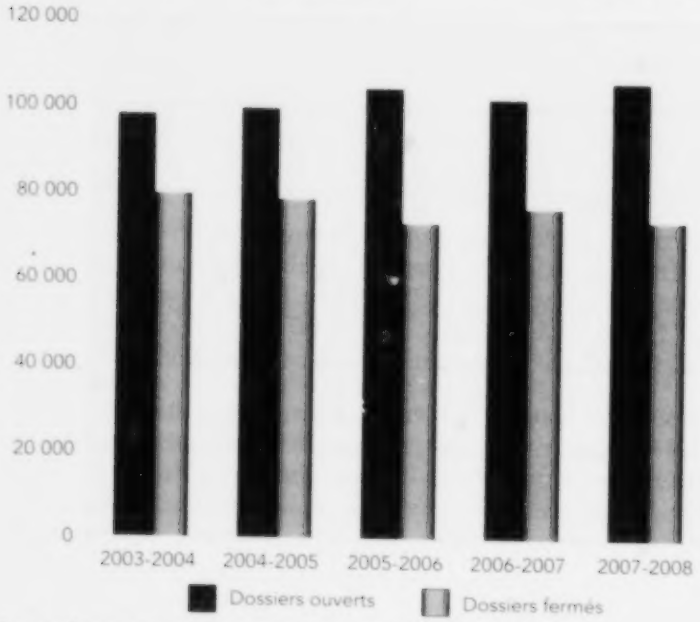
Source : Système d'information de gestion du MJQ

2.34 Nous constatons que le nombre total de dossiers a légèrement augmenté entre 2004 et 2005 pour diminuer au cours des trois années suivantes. Le nombre de dossiers ouverts représente une donnée de base intéressante, car il est possible de développer des indicateurs nécessaires à la gestion lorsqu'elle est croisée avec d'autres informations. Ces indicateurs sont d'autant plus révélateurs lorsqu'ils sont établis pour chaque chambre au sein d'une même cour. Par exemple, nous avons remarqué que l'arriéré en matière criminelle – l'accumulation de dossiers résultant d'un nombre de dossiers fermés inférieur au nombre

7. On considère qu'un dossier est ouvert lorsque le document initial le concernant est déposé au greffe du palais de justice. Par exemple, en matière civile, ce document correspond à la procédure introductive, alors qu'en matière criminelle, la citation à comparaître, la dénonciation ou le mandat d'arrestation constituent un tel document.

de dossiers ouverts – était utilisé dans plusieurs administrations[8]. Pour cet indicateur, nous avons mesuré, à titre d'exemple, le nombre de dossiers ouverts et fermés à la Cour du Québec et tracé l'évolution sur cinq ans (graphique 3).

Graphique 3
Nombre de dossiers en matière criminelle à la Cour du Québec



Source : Système d'information de gestion du MJQ.

Arriéré de dossiers judiciaires : augmentation de 127 000 sur 5 ans.

2.35 Au cours de ces années, on observe une augmentation du nombre de dossiers ouverts, lequel est passé de plus de 97 000 à près de 105 000, soit une hausse de 7,8 p. cent. Durant la même période, le nombre de dossiers fermés a varié entre 72 000 et 79 000. Au total, pour les 5 exercices, on constate que le nombre de dossiers ouverts excède le nombre de dossiers fermés de près de 127 000, dépassant de 25 p. cent la moyenne annuelle des dossiers ouverts.

2.36 Pour répondre à la demande judiciaire et à la croissance de l'arriéré, le MJQ doit travailler avec la magistrature et les autres acteurs du système judiciaire. La hausse de l'arriéré a des conséquences directes sur les délais d'audition. Nous nous attendions à ce que le ministère exerce un suivi rigoureux de cet indicateur et qu'il en rende compte, comme le font d'autres administrations. L'annexe 7 présente les principaux indicateurs faisant l'objet d'une reddition de comptes au Québec et dans d'autres administrations.

8. Les administrations concernées sont notamment l'Ontario, l'Utah et deux États de l'Australie, soit la Tasmanie et la Nouvelle-Galles du Sud.

Délais

2.37 Afin de baliser la prestation de services à l'intérieur des palais de justice, le MJQ s'est doté d'une DSC faisant état d'engagements qui visent, entre autres, la courtoisie du personnel et l'assistance aux témoins ou aux victimes d'actes criminels. Cette déclaration comprend également des normes relatives à certains délais de prestation des services aux justiciables. Par exemple, le ministère s'engage à ce qu'un citoyen soit convoqué en entrevue dans les 15 jours suivant le dépôt d'une requête aux petites créances ou d'une demande de mariage civil.

2.38 Le MJQ, de concert avec la magistrature, ne s'est toutefois pas engagé à l'égard de l'ensemble des délais pour un justiciable, par exemple en ce qui a trait aux délais de règlement qui sont calculés à partir du dépôt de la requête jusqu'au jugement, que ce soit en matière criminelle, pénale ou civile. D'autres administrations le font en certaines matières, telles que l'Ontario, l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Utah (voir annexe 7). Pourtant, en matière criminelle, les systèmes d'information du MJQ permettent le calcul de deux types d'indicateurs concernant les délais, soit celui ayant trait à l'audition et celui relatif au règlement des affaires.

Aucun engagement à l'égard de l'ensemble des délais pour un justiciable.

2.39 L'indicateur relatif au délai d'audition compilé dans les systèmes d'information du ministère correspond à une estimation faite par les greffiers de chacun des palais de justice du nombre de jours civils avant qu'une cause soit portée au rôle pour audition. Il est important de souligner qu'il ne s'agit pas d'un délai réel écoulé entre la date d'ouverture d'un dossier et l'audition. En conséquence, il est difficile de faire un suivi approprié du délai d'audition.

2.40 En ce qui a trait au délai de règlement des affaires, soit le nombre de jours écoulés entre l'ouverture et la fermeture d'un dossier, nous n'avons pas repéré de cibles et de suivi de cet indicateur, ni dans la DSC ni ailleurs au MJQ. Pourtant, la fixation d'objectifs précis par la magistrature, en concertation avec le ministère, ainsi qu'un suivi régulier sont nécessaires afin d'assurer une saine gestion et de rendre compte de la qualité des services aux justiciables.

2.41 Selon les données publiées par Statistique Canada en 2006-2007 (voir tableau 6), le temps médian de règlement des affaires criminelles pour adultes est de 183 jours pour le Québec comparativement à 122 jours pour l'ensemble du Canada. On note que 24 p. cent des dossiers au Québec requièrent un traitement de plus de 12 mois, alors que cette proportion n'est que de 14 p. cent pour le Canada. Il serait important que le MJQ analyse cette situation afin de trouver des explications contextuelles ou d'apporter des correctifs, s'il y a lieu.

Tableau 6
Temps de règlement des causes dans les tribunaux de juridiction criminelle pour adultes en 2006-2007

				Moins de 8 mois		De 8 à 12 mois		Plus de 12 mois	
	Nombre de causes	Moyenne (en jours)	Médiane (en jours)	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
Canada	372 084	237	122	274 511	74	46 482	12	51 091	14
Québec	66 819	294	183	41 391	62	9 484	14	15 944	24
Ontario	147 424	232	120	109 709	75	19 718	13	17 997	12
Alberta	51 144	270	109	41 067	81	5 301	10	4 776	9
Colombie-Britannique	44 289	190	107	33 537	76	5 619	13	5 133	11

Source : Statistique Canada.

2.42 Nous avons aussi remarqué que d'autres provinces canadiennes adoptent des pratiques intéressantes concernant la gestion des délais associés au système judiciaire :

- En Ontario, le gouvernement s'est engagé à accroître l'efficacité du système et à réduire l'arriéré dans les tribunaux. Les engagements prennent la forme d'objectifs précis sur lesquels une reddition de comptes à la population, pour chacun des palais de justice, est accessible en ligne. Cette stratégie vise, d'ici le printemps 2012, à réduire de 30 p. cent le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire pénale (temps de règlement des causes).
- En Alberta et en Nouvelle-Écosse, les ministères concernés ont pour objectif de fournir un accès aux tribunaux dans un délai raisonnable. Ils visent à clore les affaires criminelles dans un nombre de jours inférieur aux temps médian ou moyen au Canada, lesquels étaient respectivement de 122 et de 237 jours en 2006-2007. Cet indicateur fait l'objet d'une reddition de comptes dans les rapports annuels de gestion des 4 derniers exercices financiers.
- En Colombie-Britannique, le ministère du Procureur général s'est fixé des objectifs et rend compte des résultats des indicateurs suivants : les temps médians pour les affaires criminelles, le taux d'entente par médiation et les délais relatifs aux petites créances.

2.43 Il serait pertinent que le MJQ compile et publie des statistiques détaillées pour l'ensemble des délais observés à diverses étapes du processus judiciaire. Cela permettrait notamment de mettre en lumière les responsabilités des divers groupes d'acteurs (personnel des greffes, procureurs, juges) pendant les procédures.

Comparaison et reddition de comptes

2.44 L'exercice de comparaison avec des organisations similaires est aussi essentiel que révélateur. Il offre aux dirigeants la possibilité de revoir les façons de faire et d'améliorer globalement la gestion. L'objectif premier est de recenser les pratiques mises en œuvre dans différents milieux puis d'évaluer la pertinence de les utiliser en les adaptant au besoin. Il est toujours important de garder à l'esprit les différences entre les entités ou les administrations et de nuancer les conclusions en conséquence.

2.45 Au Canada, la compétence des cours peut différer selon la province. Par exemple, la limite des litiges soumis aux petites créances est de 25 000 dollars en Alberta et en Colombie-Britannique comparativement à 7 000 dollars au Québec. En Ontario, le 1er janvier 2010, elle passera de 10 000 à 25 000 dollars. L'annexe 8 présente de façon plus détaillée des éléments de comparaison entre le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

2.46 Nous avons observé que le MJQ a adopté des pratiques intéressantes en ce qui a trait aux comparaisons. Par exemple, celui-ci a mis en place à la fin de 2006 un comité de réflexion sur le système de justice. Ce comité a produit et présenté différents travaux de comparaison aux autorités du ministère. En voici quelques exemples :

- Un projet pilote de centres de justice de proximité, lancé en 2009, est appuyé par une documentation présentant des pratiques similaires dans trois provinces canadiennes, en France et aux États-Unis. Ces centres offrent aux citoyens les services suivants : information et avis juridiques, compréhension du processus judiciaire et médiation. Les villes ciblées par le projet pilote sont Québec, Rimouski et Sherbrooke.
- Une réflexion sur la méthodologie de calcul des délais d'audition en matière civile a été entamée.

2.47 Par ailleurs, l'information contenue dans le *Rapport annuel de gestion 2007-2008* correspond davantage à une description d'activités de la dernière année qu'à une reddition de comptes sur la performance. Comme il a été mentionné dans les sections précédentes, le MJQ ne dispose pas d'indicateurs et de cibles lui permettant de rendre compte adéquatement de son rôle. Pourtant, nos travaux de comparaison nous ont permis d'observer que des indicateurs intéressants étaient utilisés par d'autres administrations afin de mesurer l'efficacité du système judiciaire (voir annexe 7).

2.48 **Nous avons recommandé au ministère :**

- **de revoir l'offre de services judiciaires en s'assurant que l'utilisation de chaque palais de justice est efficiente et que chacun est justifié en fonction des coûts qui y sont associés ;**
- **de voir à ce que des objectifs précis, des cibles et des indicateurs soient établis relativement aux activités judiciaires et à ce qu'un suivi régulier de ceux-ci ainsi qu'une reddition de comptes dans le rapport annuel soient effectués.**

Tarification

2.49 Comme il a été mentionné auparavant, les revenus associés aux actes juridiques et judiciaires (droits de greffe) totalisaient 54 millions de dollars en 2007-2008. Ces droits sont fixés dans plusieurs règlements, dont le *Tarif judiciaire en matière pénale*, le *Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe* et le *Tarif des frais judiciaires applicables au recouvrement des petites créances*. L'annexe 9 contient un extrait de la tarification indexée le 1er avril 2008. Les droits de greffe proviennent de deux sources :

- Actes juridiques concernant les procédures en matière pénale et criminelle (24 millions). Les droits proviennent en grande partie des frais administratifs imposés lors de la délivrance d'un constat d'infraction de nature pénale et sont perçus par le Bureau des infractions et amendes du MJQ, par exemple une amende relative au *Code de la sécurité routière*.
- Actes judiciaires en matière civile (30 millions). Les droits doivent être versés notamment pour la production ou la délivrance d'un acte de procédure judiciaire ou encore pour la prestation d'un service. Par exemple, celui qui intente une action (le demandeur) contre une partie adverse (le défendeur) doit payer les droits lors du dépôt de l'acte de la procédure introductive d'instance auprès du greffe. Le défendeur, pour sa part, assume des droits lors de la production de l'acte associé à sa première comparution[9].

2.50 Dans le cadre de notre vérification, nous nous sommes intéressés aux revenus de 30 millions de dollars liés aux actes judiciaires en matière civile puisque, pour ceux-ci, c'est le personnel des palais de justice qui détermine les frais exigibles en vertu de la tarification en vigueur. Le tableau 7 expose l'évolution de ces revenus depuis 2003.

Tableau 7
Revenus des actes judiciaires (en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars					
	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Revenus	**28 014**	**31 356**	**31 854**	**32 107**	**30 924**	**29 759**
Variation annuelle	s.o.	11,9 %	1,6 %	0,8 %	−3,7 %	−3,8 %
Variation pour la période						**6,2 %**

Source : Comptes publics, volume 2.

2.51 Nous avons constaté que la tarification est complexe et qu'il s'avère difficile de l'appliquer. Selon nos travaux, le MJQ n'a pas l'assurance que les droits de greffe sont perçus en fonction de la tarification en vigueur.

Tarification complexe et difficile à appliquer.

2.52 Afin d'illustrer cette complexité, nous avons comparé les tarifs des petites créances avec ceux en vigueur dans deux autres provinces. Le tableau 8 démontre que le nombre de tarifs appliqués par le MJQ était beaucoup plus élevé qu'en Alberta et en Colombie-Britannique.

9. La réglementation prévoit aussi que plusieurs actes de procédure n'ont pas à être tarifés.

Tableau 8
Tarification associée aux petites créances au 1er avril 2008 (en dollars)

	Montant du litige	Tarif	
		Personne physique	Personne morale
Québec			
Procédure introductive	Moins de 1 000	68	115
	De 1 000 à 2 999	98	144
	De 3 000 à 4 999	126	172
	De 5 000 à 7 000	155	202
Contestation	Moins de 1 000	57	103
	De 1 000 à 2 999	87	132
	De 3 000 à 4 999	115	161
	De 5 000 à 7 000	144	189
Demande reconventionnelle	Moins de 1 000	57	68
	De 1 000 à 2 999	62	75
	De 3 000 à 4 999	68	81
	De 5 000 à 7 000	75	87
Rétractation de jugement	Moins de 1 000	57	68
	De 1 000 à 2 999	62	75
	De 3 000 à 4 999	68	81
	De 5 000 à 7 000	75	87
Délivrance du bref d'exécution par le greffier	Moins de 1 000	57	87
	De 1 000 à 2 999	81	110
	De 3 000 à 4 999	103	132
	De 5 000 à 7 000	126	144
Opposition	Moins de 1 000	62	68
	De 1 000 à 2 999	68	75
	De 3 000 à 4 999	75	81
	De 5 000 à 7 000	87	87
Alberta			
Introduction d'une réclamation	Moins de 7 500	100	
	De 7 500 à 25 000	200	
Préparation d'un ordre de la cour	Moins de 7 500	100	
	De 7 500 à 25 000	200	
Colombie-Britannique			
Introduction d'une réclamation ou d'une demande reconventionnelle	Moins de 3 000	100	
	De 3 000 à 25 000	156	
Réponse à une réclamation	Moins de 3 000	26	
	De 3 000 à 25 000	50	

2.53 La situation est similaire en ce qui a trait aux litiges en matière civile non admissibles aux petites créances, dont certains tarifs sont présentés à l'annexe 9. En effet, la réglementation québécoise prévoit 90 tarifs au total alors que celle de l'Alberta n'en fixe que 3.

2.54 Le niveau de complexité de la tarification augmente les risques d'erreur lors de la détermination du droit exigible. Nous avons examiné, pour 6 palais de justice visités, la conformité des frais exigés liés à plus de 500 dossiers relatifs à des litiges en matière civile, non admissibles aux petites créances. Nous avons sélectionné aléatoirement ces dossiers parmi une population contenant 3 types d'actes de procédure ayant un volume d'activité significatif en 2007-2008 et représentant plus de 12 millions de dollars pour l'ensemble des palais de justice. Dans 23 p. cent des dossiers examinés, soit 121, le tarif demandé était incorrect. La moyenne des erreurs mises en valeur absolue était de 44 p. cent par rapport au tarif qui aurait dû être appliqué. Globalement, le manque à gagner pour ces dossiers représentait 34 p. cent du tarif qui aurait dû être exigé.

Pour 23 p. cent des dossiers examinés, le tarif demandé est incorrect.

2.55 De plus, la tarification n'a pas fait l'objet d'une réelle mise à jour depuis un bon nombre d'années. Des modifications ont été apportées à cinq reprises entre 1982 et 2002. Elles ont eu pour effet de créer de nouvelles catégories d'actes de procédure en plus d'introduire la distinction des tarifs selon la forme juridique des parties, soit les personnes physiques ou morales.

2.56 En 1998, afin de procéder à la révision du *Code de procédure civile*, le ministre de la Justice a mis sur pied un comité dont le mandat visait notamment « [...] à modifier les règles de procédure afin d'intégrer les procédures [et] d'en limiter le nombre [...] ». La réforme, dont la loi a été sanctionnée en 2002, a été mise en place en grande partie à compter de 2003. Elle n'a pas atteint, de façon générale, l'objectif de réduire le nombre d'actes de procédure ; elle en a plutôt ajouté de nouveaux, non tarifés. Par exemple, afin d'assurer le bon déroulement de l'instance, les parties doivent dorénavant établir un calendrier des échéances et respecter un délai de rigueur de 180 jours. Ce calendrier est déposé par un nouvel acte de procédure. Par conséquent, comme le montre le tableau 9, le nombre d'actes produits a augmenté d'un peu plus de 16 p. cent depuis 2002 alors que ceux tarifés ont diminué de plus de 7 p. cent.

Tableau 9
Nombre d'actes de procédure judiciaire

	Exercice terminé le 31 décembre						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Actes de procédure produits	**1 723 455**	**1 895 590**	**2 008 035**	**2 003 291**	**2 029 477**	**2 016 528**	**2 001 669**
Variation annuelle	s.o.	10,0 %	5,9 %	−0,2 %	1,3 %	−0,6 %	−0,7 %
Variation pour la période							**16,1 %**
Actes de procédure tarifés	**323 543**	**313 467**	**309 306**	**300 221**	**296 544**	**292 021**	**299 670**
Variation annuelle	s.o.	−3,1 %	−1,3 %	−2,9 %	−1,2 %	−1,5 %	2,6 %
Variation pour la période							**−7,4 %**

Source : Système d'information de gestion du MJQ

2.57 Globalement, les lacunes relevées s'expliquent par la complexité de la tarification et le manque de supervision. Le MJQ dispose d'un document intitulé *Plan de supervision*. Toutefois, ce plan ne prévoit que certains contrôles pour s'assurer qu'il y a une inscription au système informatique, peu importe l'exactitude du montant, et qu'il n'y a pas d'erreur lors d'un remboursement, par exemple lorsqu'il y a eu erreur dans l'application du tarif. Enfin, nos travaux ont également fait ressortir des manques relatifs aux pratiques du MJQ en matière d'encadrement et d'assurance de la qualité. En effet, des 11 palais de justice visités, seulement 3 ont affirmé effectuer certaines vérifications a posteriori des frais exigés. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune trace de ces vérifications dans les dossiers concernés.

2.58 Nous avons recommandé au ministère :

- de revoir les grilles tarifaires en visant leur allégement et de faciliter leur application ;
- de s'assurer de l'application des droits en fonction de la tarification en vigueur par une supervision et un contrôle de la qualité.

Système intégré d'information de justice

2.59 Plusieurs intervenants du système judiciaire échangent de l'information entre eux, notamment les policiers, les représentants des services correctionnels, les avocats, le personnel des greffes et les juges. À titre d'exemple, les enquêtes policières sont communiquées au Directeur des poursuites criminelles et pénales (DPCP) pour analyse. Si ce dernier décide d'intenter une poursuite, il expédiera à son tour le dossier à la cour. Actuellement, les documents sont tous transmis sur support papier.

2.60 En mars 1999, les sous-ministres de la Justice et de la Sécurité publique ont créé un groupe de travail dans le but de réaliser une étude d'opportunité sur la mise en place du système intégré d'information de justice (SIIJ). Les objectifs de ce système sont notamment les suivants :

- accroître la sécurité du public en rendant accessible rapidement aux intervenants, tels que les policiers ou les agents des services correctionnels, de l'information complète et à jour sur des individus ;
- assurer la cohérence des actions en permettant aux organisations et aux intervenants de la justice d'avoir une vue globale relative à un dossier ;
- administrer à moindre coût en réduisant les tâches liées à la gestion des dossiers sur support papier.

2.61 Le tableau 10 présente l'historique du projet SIIJ depuis 10 ans, et ce, jusqu'en juin 2009.

Tableau 10
Historique du projet de système intégré d'information de justice

Mars 1999	Création d'un groupe de travail par les sous-ministres de la Justice et de la Sécurité publique pour la réalisation d'une étude d'opportunité sur la mise en place du SIIJ
Mars 2000	Dépôt de l'étude d'opportunité : proposition d'un projet de 157 millions de dollars
Juin 2001	Début de l'analyse préliminaire
	Approbation de 6,8 millions de dollars pour la réalisation de cette étape
Novembre 2001	Dans le cadre du Programme d'accélération des investissements publics, approbation par le gouvernement de 23,2 millions de dollars additionnels pour le développement de systèmes informatiques au MJQ, dont 9,3 millions de dollars ont été consacrés au projet SIIJ
Avril 2002	Nomination d'un directeur général pour le projet
Mai 2003	Dépôt du rapport d'analyse préliminaire
	Proposition d'une solution d'affaires de 197 millions de dollars visant le développement d'un système global concernant autant les affaires criminelles, pénales et civiles que celles relatives à la jeunesse
	Solution d'affaires non retenue et demande d'une nouvelle évaluation
De septembre 2003 à juin 2007	Travaux additionnels visant essentiellement à réévaluer l'envergure du projet et à documenter les expériences des autres provinces
Juin 2006	Production d'une analyse de risques par une firme externe
Juin 2007	Présentation au Secrétariat du Conseil du trésor d'une demande de crédit concernant uniquement les affaires criminelles et pénales
Été 2007	Établissement d'une structure de gouvernance par la signature d'une entente de partenariat concernant la gouvernance du projet SIIJ
Novembre 2007	Autorisation du Conseil du trésor pour la réalisation du projet de développement du SIIJ relativement au volet criminel et pénal
	Budget autorisé de 64,8 millions et échéancier de trois ans et demi
Mars 2009	Nomination d'un nouveau directeur général pour le projet
Mai 2009	Dépôt de rapports de vérification interne aux autorités du MJQ
	Présentation d'un plan d'action par la direction générale du projet
Juin 2009	Approbation d'une nouvelle structure de gouvernance au comité stratégique du projet

2.62 Au 31 mars 2009, le total des dépenses associées au projet SIIJ était de près de 30 millions de dollars. Le tableau 11 montre l'évolution du budget et des dépenses du projet depuis ses débuts.

Tableau 11
Budget et dépenses du projet (en milliers de dollars)

	Exercice terminé le 31 mars							
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**
Budget	16 100*	–	–	–	–	–	64 800**	–
Budget cumulatif		16 100	16 100	16 100	16 100	16 100	80 900	**80 900**
Dépenses	1 951	5 917	1 272	1 061	2 393	2 289	3 987	11 102
Dépenses cumulatives	1 951	7 868	9 140	10 201	12 594	14 883	18 870	**29 972**

* Ce budget provient de deux sources : 6,8 millions de dollars autorisés pour la réalisation de l'analyse préliminaire et 9,3 millions de dollars du Programme d'accélération des investissements publics du gouvernement utilisés pour le projet SIIJ.

** Il s'agit du budget autorisé en novembre 2007 par le Conseil du trésor pour la réalisation du projet de développement du SIIJ relativement au volet criminel et pénal.

Source : Direction du projet SIIJ.

2.63 Au printemps 2009, la Direction de la vérification interne du MJQ a déposé deux rapports aux autorités du ministère. Ces rapports faisaient notamment part des constats suivants :

- La réalisation des travaux a été entreprise prématurément alors que toutes les ressources internes requises n'étaient pas en place. Les appels d'offres auraient dû être retardés.
- Les travaux ont été amorcés sans que l'analyse de risques soit à jour.
- La composition des comités en place ainsi que les rôles et responsabilités qui leur sont confiés ne permettent pas de disposer d'un véritable comité directeur de projet.
- Il n'y a pas de revue mensuelle portant sur l'état d'avancement du projet et permettant de suivre adéquatement son déroulement et l'avancement des travaux.
- Le projet SIIJ est la solution de remplacement des systèmes du MJQ, mais il n'englobe en réalité qu'une partie de ses besoins.

2.64 Nous avons également analysé la gestion du projet SIIJ depuis son origine, notamment à l'égard de la structure de gouvernance, de la planification, de la gestion des risques et de la reddition de comptes. Nous voulions savoir si le projet a été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Pour ce faire, nous avons examiné la documentation s'y rattachant et rencontré des gestionnaires et des personnes concernées par le projet. À ce sujet, nos rencontres avec des intervenants du MJQ et du milieu ont fait ressortir de l'insatisfaction à l'égard de l'évolution du projet SIIJ. Afin d'orienter notre vérification, nous nous sommes inspirés des bonnes pratiques de gestion de projet présentées à l'annexe 10. Nos travaux nous ont permis de faire les constats suivants, lesquels sont en lien avec certains commentaires de la Direction de la vérification interne.

Structure de gouvernance

2.65 Une gouvernance efficace exige un cadre qui donne la possibilité à chaque acteur de connaître et de comprendre ses rôles et responsabilités et qui permet d'établir clairement celui qui doit prendre les décisions. Par conséquent, tous savent de quoi ils sont imputables et à qui ils doivent rendre des comptes.

2.66 Nos travaux montrent que la structure de gouvernance a été définie tardivement et qu'elle présentait des caractéristiques problématiques. D'ailleurs, en 2006, une analyse de risques commandée à une firme externe par le MJQ révélait que la structure de gouvernance du projet restait à établir et que cela pouvait avoir un impact majeur sur la pertinence d'aller de l'avant. Ce n'est qu'à l'été 2007, alors que plus de 16 millions de dollars[10] avaient été investis dans le projet, que l'on a défini la charpente servant à la prise de décision, laquelle a été colligée dans une entente de partenariat convenue entre le MJQ, le MSP et le DPCP. Chacun est bailleur de fonds du projet dans une proportion respective de 43, de 35 et de 22 p. cent. Une entente a également été conclue avec le Centre de services partagés du Québec (CSPQ) qui est désigné partenaire fournisseur et par le fait même maître d'œuvre.

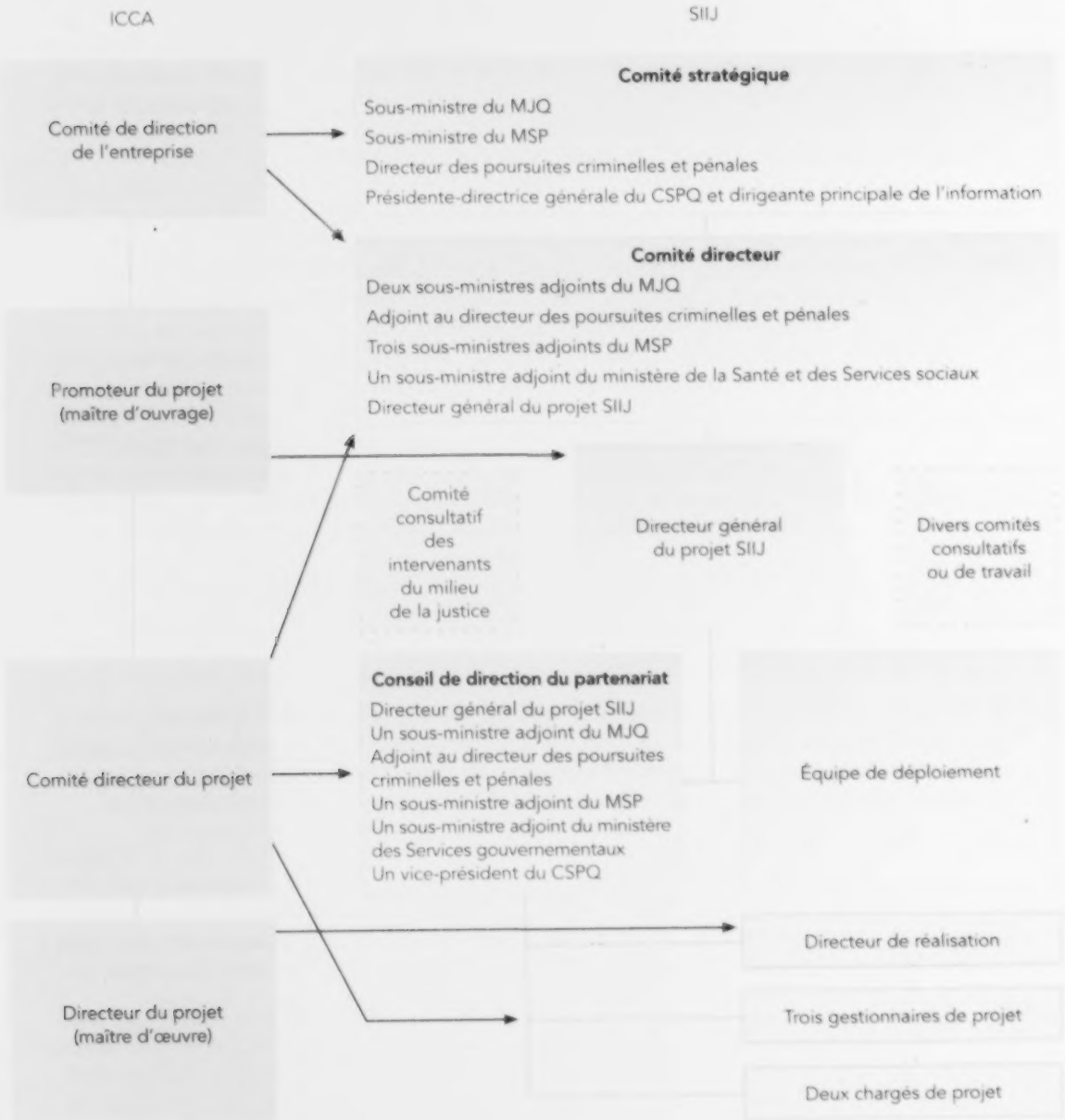
Structure de gouvernance du projet définie tardivement.

2.67 Dans cette situation, où l'on trouve trois bailleurs de fonds au projet et un partenaire fournisseur, il est essentiel que les rôles et les responsabilités soient clairement définis, et ce, pour le niveau décisionnel approprié. Nous avons observé que ce n'était pas le cas. En effet, contrairement au modèle de gouvernance proposé par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA), le rôle du comité de direction est assuré par une multitude

10. Ce montant comporte 14,8 millions de dollars dépensés avant le 31 mars 2007 et 1,2 million pendant l'exercice 2007-2008.

d'acteurs siégeant à deux comités, soit le comité stratégique et le comité directeur. La figure 2 illustre la différence entre la structure de gouvernance du projet SIIJ en date du 31 mars 2009 et le modèle de l'ICCA.

Figure 2
Comparaison entre les deux modèles de gouvernance au 31 mars 2009*



* Les flèches indiquent les comités ou les personnes qui exercent des rôles et responsabilités qui incombent à un comité semblable du modèle de l'ICCA.

Source : Direction de la vérification interne du MJQ.

2.68 L'entente de partenariat entre le MJQ, le MSP et le DPCP prévoit que chacun des partenaires procède conjointement au développement et à l'implantation du SIIJ. Nous sommes d'avis que cette situation n'a pas favorisé le développement du projet puisque, dans les faits, l'unanimité était visée au sein du comité stratégique et du comité directeur, ce qui a rendu difficile le respect des échéanciers.

2.69 À la fin du mois de juin 2009, une nouvelle structure de gouvernance a été approuvée au comité stratégique du projet SIIJ. Elle sera progressivement mise en place au cours de l'automne 2009. De l'avis d'une firme externe qui a analysé cette nouvelle structure, elle serait meilleure que la précédente tout en se rapprochant des saines pratiques dans le domaine de la gestion de projet. Cette firme a toutefois formulé une mise en garde relativement à l'importance de clarifier les rôles et les responsabilités entre le maître d'ouvrage (directeur général du projet) et le maître d'œuvre (CSPQ).

Planification du projet

2.70 Il est essentiel que les trois paramètres d'un projet, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, soient arrimés pour en assurer une gestion efficace. L'examen de la documentation de gestion du projet ne nous a pas permis d'avoir l'assurance que ces trois paramètres étaient coordonnés. Certains suivis portant sur l'état d'avancement des travaux et sur les sommes investies ont été effectués auprès du comité stratégique. Toutefois, cela n'a pas été fait sur une base régulière ; depuis novembre 2008, aucun suivi n'a été réalisé. Cette façon de faire ne permet pas de relever, dans les meilleurs délais, les écarts importants par rapport à la planification initiale, d'évaluer les répercussions de ces écarts et de réviser la planification de façon appropriée.

Pas d'assurance que le contenu, les coûts et les échéanciers sont arrimés.

2.71 Il est donc nécessaire de se doter d'une structure arrimant clairement le budget, les échéanciers et une portée répondant aux besoins avant de donner suite au projet. La pertinence de réaliser cet exercice est accrue par le fait que, à notre avis, les risques sont élevés en ce qui concerne le contenu.

2.72 Le SIIJ est un projet majeur pour le plan d'informatisation du MJQ. Il doit permettre le regroupement et le partage des données provenant de différents actifs informationnels ou de dossiers répartis dans divers systèmes. Toutefois, un problème à cet égard est que plusieurs de ces systèmes présentent des défis importants quant à leur intégration.

2.73 En effet, que ce soit en 2000 dans l'étude d'opportunité, en 2003 dans le cadre de l'analyse préliminaire ou en 2007 lors de l'approbation de la portée révisée du projet, il était clairement indiqué que plusieurs systèmes informatiques étaient mal adaptés à l'intégration. Ils reposaient sur des technologies désuètes pouvant difficilement être incorporées à une solution moderne orientée vers l'échange et l'intégration d'informations électroniques.

2.74 Par ailleurs, afin de faciliter l'intégration des informations et des systèmes du MJQ, du MSP et du DPCP ainsi que ceux d'acteurs externes, par exemple la Sûreté du Québec et le Service de police de la Ville de Montréal, il est primordial d'obtenir leur adhésion. En juin 2001, le Conseil du trésor a donné l'autorisation d'amorcer la phase d'analyse préliminaire ;

le MJQ avait alors l'obligation de s'assurer de l'adhésion des organisations concernées au cours de cette période. Au moment de notre vérification, bien que le nombre d'acteurs ait diminué, nous avons constaté que la direction du projet SIIJ n'avait pas encore obtenu cette adhésion et qu'elle était encore à l'étape des premiers contacts.

2.75 À ce sujet, la structure de gouvernance du projet prévoyait, comme l'indique la figure 2, la composition d'un comité consultatif des intervenants du milieu de la justice afin de garantir l'implantation d'une solution commune. Ce comité n'avait pas encore été constitué au moment de notre vérification.

Gestion des risques

2.76 Un projet d'une telle envergure nécessite que les risques du projet soient identifiés et gérés. Un processus de gestion doit être mis en place en vue de les atténuer et d'en faire un suivi rigoureux. Une analyse de risques du projet a été réalisée en 2006. Cette analyse soulignait la nécessité de développer un processus de gestion des risques et de le déployer afin que les acteurs concernés, de près ou de loin, soient pleinement conscients des situations susceptibles de dégénérer. Or, les travaux relatifs au projet ont été entrepris sans qu'un processus favorisant une gestion adéquate des risques soit instauré.

Travaux entrepris sans une gestion adéquate des risques.

Reddition de comptes

2.77 La conduite d'un projet de cette ampleur implique une reddition de comptes en temps opportun aux autorités concernées. Toutefois, nous avons constaté que la reddition de comptes relative au projet SIIJ est insuffisante.

- En 2007, selon l'exigence du Secrétariat du Conseil du trésor, la direction du projet SIIJ devait produire, en septembre et en mars de chaque année, un rapport exposant l'avancement des travaux et le transmettre au Secrétariat. Pour les trois rapports devant être produits, deux n'ont pas été déposés aux dates prévues et l'autre n'a pas été produit.
- Depuis une dizaine d'années, les rapports annuels de gestion du MJQ fournissent de l'information sur le projet SIIJ, par exemple sur la description des activités réalisées et le nombre d'ETC autorisés pour le projet. De façon générale, le ministère se limite à présenter le projet sans dresser un portrait adéquat de l'avancement des travaux et des ressources complètes qui y ont été consacrées.

Conclusion

2.78 En conclusion, nous sommes d'avis que le projet SIIJ n'a pas été géré avec un souci d'économie et d'efficience. Plusieurs saines pratiques de gestion de projet n'ont pas été appliquées, bien que près de 30 millions de dollars aient été dépensés jusqu'à maintenant. Nous considérons qu'il y a toujours des risques importants que le budget, le contenu et les échéanciers ne soient pas respectés. Il est essentiel que les récentes initiatives, soit l'implantation d'une nouvelle structure de gouvernance et l'établissement d'un plan d'action, soient réalisées correctement afin de favoriser la réussite du projet ainsi que son aboutissement.

Le projet n'a pas été géré avec un souci d'économie et d'efficience.

2.79 Nous avons recommandé au ministère :

- de veiller à mettre en place une structure de gouvernance efficace du projet de système intégré d'information de justice ;
- d'arrimer le contenu des travaux, les coûts et les échéanciers ;
- d'instaurer un processus rigoureux de gestion des risques ;
- de fournir une information complète et en temps opportun sur l'avancement des travaux aux instances du projet, au Secrétariat du Conseil du trésor et dans le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale.

2.80 Commentaires du ministère

« **Offre de services.** Le rapport d'un groupe de travail du ministère, datant de 2005, a abordé la réorganisation territoriale des services judiciaires. Lors des modifications apportées aux services à la population, l'accessibilité à la justice demeure un facteur important.

« Des actions ont été posées à la suite du rapport de 2005. Nicolet est maintenant desservi par itinérance. Depuis le 14 septembre 2009, Jonquière a revu son offre de service. Il en sera de même pour Lachute en janvier 2010 et Sainte-Agathe-des-Monts en mars 2010. Dolbeau-Mistassini n'a pas été modifié en raison du manque d'espace au palais de justice de Roberval. L'offre de services de Mont-Joli sera évaluée après le réaménagement du palais de justice de Rimouski. Le ministère continue d'évaluer périodiquement l'offre des services judiciaires.

« De plus, le ministère entretient des échanges continus avec la Société immobilière du Québec pour l'optimisation des locaux, tout en tenant compte des baux et des règles administratives gouvernementales à l'égard des immeubles. L'occupation des salles est tributaire des poursuites et de la configuration des districts judiciaires.

« **Objectifs, cibles et indicateurs.** Étant donné le principe de l'indépendance judiciaire, il faut obtenir la participation de la magistrature pour définir des objectifs précis et des cibles notamment sur l'audition des causes qui représente l'essentiel des activités judiciaires.

« Par ailleurs, nous sommes d'accord avec les commentaires du Vérificateur général du Québec quant à la reddition de comptes au rapport annuel du ministère. Un tableau de bord ministériel est actuellement en développement.

« **Tarification.** Le Vérificateur général du Québec explique les lacunes relevées lors de l'examen des dossiers échantillonnés par la complexité de la tarification.

« Il est important de noter que la réforme de la procédure civile adoptée en 2003 a contribué à augmenter le nombre d'actes de procédure en plus d'en prévoir de nouveaux. La création de nouveaux actes de procédure ainsi que la possibilité de saisir le tribunal par plusieurs voies procédurales nécessitent l'adoption d'une tarification variée et par le fait même plus complexe.

« Il est toutefois dans l'intention du ministère de revoir l'ensemble de ses procédés dans l'optique d'un allègement des modalités d'application facilitant par le fait même la perception des droits.

« De même, une veille continue de la nouvelle législation permettrait d'évaluer leurs impacts éventuels sur les activités judiciaires, en regard des tarifs.

« Également, le ministère prend acte de la recommandation relative à l'application des droits, et des mesures de supervision et de contrôles de qualité seront mises en place.

« **Système intégré d'information de justice.** Nous recevons avec intérêt les recommandations du Vérificateur général du Québec et nous allons nous assurer de poursuivre les actions qui ont été entreprises depuis plusieurs mois pour corriger la situation.

« Dans les grandes lignes, ces recommandations viennent soutenir et renforcer celles émises par la Direction de la vérification interne à la suite d'un mandat que lui avait confié le sous-ministre de la Justice, à l'automne 2008. Plusieurs correctifs ont été apportés, et ce, dès le mois de mai dernier, afin de s'assurer que les meilleures pratiques en gestion de projet soient mises en œuvre dans un souci d'économie et d'efficience.

« Dans sa conclusion, le Vérificateur général estime que le projet n'a pas été géré avec économie puisque plusieurs saines pratiques de gestion de projet n'ont pas été mises en œuvre. Nous reconnaissons d'emblée qu'effectivement nous devrons mettre en œuvre de meilleures pratiques en matière de gestion de projet. Toutefois, le MJQ tient à préciser qu'il a tout fait en son pouvoir pour adopter la solution la plus économique et gérer les dépenses selon les normes gouvernementales.

« Tel que mentionné par le Vérificateur général, une nouvelle structure de gouvernance a été élaborée, examinée par une firme experte en pareille matière puis approuvée par le comité stratégique. Ceci en date du 26 juin, soit à peine un peu plus d'un mois après le dépôt du rapport de la Direction de la vérification interne. Assisté par des spécialistes gouvernementaux, le ministère estime que l'opération a été réalisée selon les règles de l'art et démontre la volonté d'apporter rapidement tous les correctifs nécessaires. Quant à l'importance de clarifier les rôles et responsabilités entre le maître d'ouvrage (directeur général du projet) et le maître d'œuvre (CSPQ), les ajustements fonctionnels ont déjà été apportés et seront officialisés dès que le comité directeur aura approuvé le *Manuel d'organisation de projet*.

« Nous sommes tout à fait d'accord avec le commentaire du Vérificateur général à l'effet que "il est essentiel que les trois paramètres d'un projet, soit le contenu, les coûts et les échéanciers, soient arrimés pour en assurer une gestion efficace." De ce fait et suite au rapport émis par la Direction de la vérification interne, il a été convenu de poursuivre les travaux d'architecture et de production de la documentation fonctionnelle des systèmes afin de s'assurer d'une assise solide lors de la publication du prochain appel d'offres et de l'entrée en fonction du nouveau fournisseur. L'élaboration du plan maître au cours de l'automne 2009 et la publication de l'appel d'offres permettront d'évaluer les coûts avec plus d'exactitude.

« Le ministère est bien conscient de cette lacune. La mise en place du bureau de projet organisationnel permettra de disposer de tous les éléments nécessaires à une reddition de comptes complète et en temps opportun. Les responsabilités de ce bureau de projet seront complémentaires à celles du bureau de projet de la réalisation relevant du CSPQ dont la mise en place est déjà débutée.

« Concernant l'enjeu d'instaurer un processus rigoureux de gestion des risques, la réalisation d'une deuxième analyse de risques a été amorcée au printemps dernier ; le rapport final et un plan d'atténuation seront déposés au cours de l'automne 2009. Également, lorsque tous les correctifs auront été apportés au projet SIIJ, une autre analyse de risques sera effectuée.

« En ce qui concerne la dernière recommandation, qui est de fournir une information complète et en temps opportun sur l'avancement des travaux aux instances du projet, au Secrétariat du Conseil du trésor.et dans le rapport annuel de gestion déposé à l'Assemblée nationale, le ministère, 'après la mise en place des deux bureaux de projet, produira et diffusera une revue mensuelle aux membres des comités directeur et stratégique. Cette revue comprendra notamment l'arrimage des coûts, des échéanciers et du contenu ou portée. De plus, elle fera état des points sensibles du projet.

« Quant aux rapports à remettre au Secrétariat du Conseil du trésor, le ministère veillera à répondre à cette exigence. D'ailleurs, un rapport sera produit et envoyé au mois d'octobre 2009, conformément au calendrier prévu par le Conseil du trésor.

« Enfin, nous avons pris bonne note des commentaires du Vérificateur général relativement au rapport annuel de gestion que le MJQ dépose à l'Assemblée nationale et, dans son prochain rapport, la direction générale du projet SIIJ dressera un portrait complet de l'avancement des travaux et des ressources qui y ont été consacrées. »

2.81 Nous tenons à signaler que le ministère a adhéré à toutes les recommandations.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des saines pratiques de gestion, recensées notamment dans le cadre d'autres vérifications, dans l'énoncé de pratiques recommandées pour les rapports publics de performance de l'ICCA et dans le *Guide du référentiel des connaissances en gestion de projet* publié par le Project Management Institute. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère veille à l'efficacité et à l'efficience des activités judiciaires et qu'il en rend compte.

Critères d'évaluation

Le ministère :

- détermine les indicateurs de performance liés aux services judiciaires, tels que :
  - le volume des activités judiciaires, notamment les heures d'audience, les dossiers ouverts et les dossiers inscrits au rôle ;
  - les délais pour offrir les services judiciaires ;
  - le coût des activités de soutien aux services judiciaires ;
- compare les résultats entre les directions des services judiciaires et les palais de justice pour cerner les bonnes pratiques et apporter les correctifs s'il y a lieu ;
- budgète les dépenses à la lumière d'une analyse tant des dépenses engagées dans les exercices précédents que des développements prévus et en exerce un suivi ;
- compare les activités judiciaires et son offre de services avec les autres provinces afin de cerner et de mettre en œuvre les meilleures pratiques dans le domaine ;
- mesure la performance de ses activités et en rend compte.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère applique correctement les frais exigibles en fonction de la tarification en vigueur.

Critères d'évaluation

Le ministère :

- a établi des procédures pour assurer l'application des tarifs exigibles ;
- supervise les activités qui mènent à l'application des tarifs exigibles.

Objectif de vérification

S'assurer que le ministère gère le projet de système intégré d'information de justice avec un souci d'économie et d'efficience.

Critères d'évaluation

- Les rôles et les responsabilités des différents acteurs, notamment les décideurs, sont clairement définis et permettent une responsabilisation et une prise de décision efficace.
- Le projet est élaboré selon des besoins et des particularités clairement définis, et ce, au moment opportun.
- La planification du projet favorise une réalisation efficiente et économique parce qu'elle tient compte, entre autres, de l'ampleur des travaux, des risques, de l'ensemble des coûts et de l'échéancier.

- Le suivi permet de relever, dans les meilleurs délais, les écarts importants par rapport à la planification initiale, d'en évaluer les répercussions et de prendre les décisions appropriées.
- Des mécanismes sont en place pour effectuer une reddition de comptes appropriée et en temps opportun sur le déroulement du projet ainsi que sur le respect des coûts et de l'échéancier.

Annexe 2 – Principales caractéristiques des palais de justice*

	Palais de justice pouvant recevoir des procès criminels devant jury	Palais de justice ne pouvant recevoir des procès criminels devant jury	Palais de justice spécialisés	
Exemples d'établissements	Montréal Québec Trois-Rivières Saint-Jérôme Longueuil Mont-Laurier	Matane Mont-Joli Magog Saguenay – secteur Jonquière Sainte-Agathe-des-Monts La Sarre	Édifice Ernest-Cormier (Cour d'appel de Montréal)	Centre des services judiciaires Gouin (procès criminels d'envergure)
Types de salles d'audience**	Salle standard (causes civiles) Salle pour causes criminelles et pénales sans jury Salle d'assises (causes criminelles devant jury) Salle d'audience consacrée à la Chambre de la jeunesse	Salle standard (causes civiles) Salle pour causes criminelles et pénales sans jury	Salle d'appel permettant à plus d'un juge de siéger	Salle d'assises (causes criminelles devant jury) connexe aux quartiers cellulaires de l'établissement de détention de Montréal
Équipement de sécurité**	Cellules pour prisonniers Lieux réservés entre autres pour la magistrature et les jurés Boutons d'alarme et caméras de surveillance Système de fouille et de détection en projet pilote dans un établissement	Quelques équipements de sécurité	Lieux réservés entre autres pour la magistrature Système de fouille et de détection	Tous les systèmes en matière de sécurité, qui permettent aux représentants de la Sécurité publique d'avoir un contrôle total des lieux

* Un palais de justice est avant tout un lieu public où sont offerts des services de justice à la population de son district judiciaire. Son rôle premier est de permettre aux tribunaux de rendre des jugements pour mettre fin à des litiges en matière civile et de garantir l'application des lois criminelles et pénales. On peut également se rendre au palais de justice notamment pour s'y marier civilement, enregistrer des déclarations, y faire un dépôt volontaire ou régler une contravention. C'est aussi à cet endroit que l'on traite d'affaires familiales, de probation et de questions relatives à la jeunesse.

** Les types de salles et l'équipement de sécurité dans chacun des édifices peuvent varier selon la grosseur du palais de justice concerné.

Annexe 3 – Dépenses du ministère de la Justice (en millions de dollars)

Programme	Exercice terminé le 31 mars	
	2007	2008
1. Activité judiciaire		
Magistrature	56*	64
Soutien à la magistrature	26	26
2. Administration de la justice	277	283
3. Justice administrative (ex. : Tribunal administratif du Québec)	10	10
4. Aide aux justiciables (ex. : Commission des services juridiques et Indemnisation des victimes d'actes criminels)	221	228
5. Organisme de protection relevant du ministre (Office de la protection du consommateur)	8	8
6. Poursuites criminelles et pénales (Directeur des poursuites criminelles et pénales)	61	64
Total	**659**	**683**

* Cette donnée exclut la comptabilisation durant l'exercice d'un « compte à payer » s'élevant à 69,5 millions de dollars relatif à la rémunération des juges à la suite des comités O'Donnell et Cimon.

Source : Comptes publics, volume 2.

Annexe 4 – Principales caractéristiques des cours

	Cour du Québec	Cour supérieure du Québec	Cour d'appel du Québec
Nomination des juges	Au plus 270 juges de nomination provinciale	145 juges de nomination fédérale et au plus 111 juges surnuméraires	20 juges de nomination fédérale et au plus 20 juges surnuméraires
Juges en situation de gestion	1 juge en chef 1 juge en chef associé 4 juges en chef adjoints 10 juges coordonnateurs 8 juges coordonnateurs adjoints	1 juge en chef 1 juge en chef associé 1 juge en chef adjoint	1 juge en chef
Division territoriale	36 districts judiciaires 10 régions de coordination	18 districts répartis en 2 divisions : Montréal et Québec	Montréal et Québec
Responsabilités (causes civiles)	Litiges de moins de 70 000 dollars Recouvrement de taxes scolaires et municipales Demandes d'examen psychiatrique et de garde en établissement Protection de la jeunesse : adoption et ordonnances de placement	Litiges de 70 000 dollars et plus Litiges administratifs Litiges familiaux (divorce, garde d'enfant, pension alimentaire) Faillites	Compétence d'appel dans toutes les causes, matières ou choses susceptibles d'appel
Responsabilités (causes criminelles et pénales)	Procès sans jury Procès des moins de 18 ans (Chambre de la jeunesse)	Procès devant jury	Compétence d'appel dans toutes les causes, matières ou choses susceptibles d'appel
Appels entendus	Accès à l'information Logement Déontologie policière Services financiers Courtage immobilier Revenu	Poursuites sommaires (dans le cas d'infractions criminelles moins graves)	Causes civiles d'une valeur supérieure à 50 000 dollars de la Cour du Québec et de la Cour supérieure du Québec Causes criminelles

Source : *Loi sur les tribunaux judiciaires*

Annexe 5 – Rôles et responsabilités des principaux acteurs publics en matière judiciaire

Acteur	Rôles et responsabilités
Ministre de la Justice	Le ministre exerce la surveillance de toutes les matières qui concernent l'administration de la justice au Québec à l'exception de celles qui sont attribuées au ministre de la Sécurité publique. Il est également chargé de la direction de l'organisation judiciaire et de l'inspection des greffes des tribunaux ainsi que de la direction de l'organisation et de l'inspection du Bureau de la publicité des droits personnels et réels mobiliers.
Ministère de la Justice du Québec	L'autorité du sous-ministre est celle du ministre titulaire du ministère. Le premier est donc appelé à appuyer ce dernier dans ses responsabilités de surveillance. Parmi les responsabilités du MJQ au regard du système de justice, on trouve celles : • d'assurer le soutien à l'activité judiciaire, ce qui implique l'administration des différentes cours de justice qui forment l'appareil judiciaire du Québec et de certains tribunaux spécialisés ; • de conseiller les autorités en matière de droit criminel et pénal ainsi qu'en matière de droit de la jeunesse et des victimes ; • d'appuyer le ministre de la Justice dans ses fonctions de procureur général en matière civile par des représentations devant les tribunaux. En matière criminelle et pénale, c'est le DPCP qui appuie le ministre de la Justice dans ses fonctions de procureur général ; • d'assurer le traitement des dossiers d'infractions relevant du Procureur général, conformément au *Code de procédure pénale*, et d'exécuter les jugements rendus par les tribunaux en matière criminelle et pénale lorsqu'ils comportent une condamnation à une amende ; • de s'assurer de l'harmonie de ses relations avec la magistrature et les partenaires de la justice de même qu'avec les organismes relevant du ministre tels que la Commission des services juridiques ou l'Office de la protection du consommateur.
Directeur des poursuites criminelles et pénales	Le DPCP agit comme poursuivant dans les affaires criminelles et pénales impliquant des justiciables adultes ou adolescents. Il veille également : • à autoriser des poursuites ; • à porter des affaires en appel ; • à intervenir dans une affaire dont il ne fait pas partie lorsque l'intérêt de la justice l'exige. Il peut le faire pour surveiller les procédures conduites par un poursuivant privé ou pour se substituer à ce dernier ; • à confisquer des produits et instruments d'activités illégales ainsi qu'à l'administration, à l'affectation et à l'aliénation de ces biens.
Magistrature	Les membres de la magistrature rendent des jugements sur les causes entendues. Ils exercent également un rôle en vue de permettre aux parties ou aux avocats de mieux communiquer entre eux afin d'explorer des solutions pour régler le litige. La *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit la création du Conseil de la magistrature qui a entre autres pour responsabilités d'adopter un code de déontologie pour la magistrature de nomination provinciale et d'organiser des programmes de perfectionnement des juges.
Commission des services juridiques	Au Québec, le régime d'aide juridique a pour objet de permettre aux personnes financièrement admissibles de bénéficier, selon les paramètres prévus, de services juridiques. C'est la Commission des services juridiques qui s'assure que l'aide juridique est accessible à toute personne admissible qui en fait la demande.
Ministère de la Sécurité publique	Le MSP est chargé, dans la mesure de ses responsabilités, de la sécurité dans les immeubles ou les parties d'immeubles occupés ou utilisés par la Cour d'appel du Québec, la Cour supérieure du Québec et la Cour du Québec. Les Services correctionnels, pour leur part, contribuent à éclairer les tribunaux et à assurer la prise en charge, dans la communauté ou en détention, des personnes contrevenantes qui leur sont confiées en favorisant leur réinsertion sociale. Plus particulièrement, les responsabilités des Services correctionnels sont entre autres : • de fournir aux tribunaux des rapports avant sentence ou tout autre renseignement qui leur est demandé ; • d'évaluer les personnes qui leur sont confiées ; • d'assurer le suivi dans la communauté et la garde des personnes qui leur sont confiées jusqu'à la fin de leur peine ; • d'élaborer et de fournir des programmes et des services de soutien à la réinsertion sociale des personnes contrevenantes et de favoriser leur accès à des programmes et services spécialisés offerts par des ressources de la communauté.

Annexe 6 – Données relatives aux palais de justice et à la Cour d'appel du Québec au 31 mars 2008

		Nombre de salles d'audience	Taux d'utilisation moyen des salles (en pourcentage)	Nombre de dossiers ouverts	Nombre de causes inscrites au rôle et entendues	Dépenses de fonctionnement (en dollars)	Loyer (en dollars)	Dépenses de fonctionnement et loyer (en dollars)	Coût moyen par dossier ouvert (en dollars)	Coût moyen par cause inscrite au rôle et entendue (en dollars)
Palais de justice										
1	Amqui	1	27	1 098	1 888	114 207	98 065	212 272	193	112
2	Matane	1	44	1 966	3 121	268 378	79 443	347 821	177	111
3	Mont-Joli	1	17	861	1 659	127 600	26 031	153 631	178	93
4	Rimouski	4	48	3 491	9 890	1 293 510	242 970	1 536 480	440	155
5	Rivière-du-Loup	5	44	6 356	14 664	1 100 340	807 460	1 907 800	300	130
6	Alma	4	23	2 857	7 874	558 947	448 970	1 007 917	353	128
7	Dolbeau-Mistassini	1	18	600	2 023	117 265	71 101	188 366	314	93
8	Roberval	3	45	3 895	15 455	732 637	162 049	894 686	230	58
9	Saguenay – secteur Chicoutimi*	9	42	7 840	27 961	2 024 492	1 388 524	3 413 016	435	122
10	Saguenay – secteur Jonquière*	1	11	204	117	116 444	72 283	188 727	925	1 613
11	La Malbaie	2	36	2 942	5 251	324 003	164 689	488 692	166	93
12	Québec*	36	56	40 788	105 177	11 357 901	6 311 763	17 669 664	433	168
13	La Tuque	1	25	1 274	3 102	223 125	58 291	281 416	221	91
14	Shawinigan	5	40	3 942	11 007	935 757	467 145	1 402 902	356	127
15	Trois-Rivières	9	58	11 306	34 557	2 775 833	2 382 180	5 158 013	456	149
16	Amos	6	22	4 410	7 488	746 189	503 901	1 250 090	283	167
17	La Sarre	1	1	1 288	2 090	121 851	72 145	193 996	151	93
18	Rouyn-Noranda	3	51	4 168	6 324	785 853	484 061	1 269 914	305	201
19	Val-d'Or	3	85	3 532	7 379	1 036 940	256 531	1 293 471	366	175
20	Ville-Marie	2	10	959	2 219	317 701	207 369	525 070	548	237
21	Baie-Comeau	4	39	5 775	14 331	937 239	380 490	1 317 729	228	92
22	Forestville	1	13	20	15	61 042	16 964	78 006	3 900	5 200

* Cet établissement correspond à un des palais de justice visités.

Annexe 6 – Données relatives aux palais de justice et à la Cour d'appel du Québec au 31 mars 2008 (suite)

		Nombre de salles d'audience	Taux d'utilisation moyen des salles (en pourcentage)	Nombre de dossiers ouverts	Nombre de causes inscrites au rôle et entendues	Dépenses de fonctionnement (en dollars)	Loyer (en dollars)	Dépenses de fonctionnement et loyer (en dollars)	Coût moyen par dossier ouvert (en dollars)	Coût moyen par cause inscrite au rôle et entendue (en dollars)
23	Sept-Îles	4	48	4 587	14 998	1 288 311	514 573	1 802 884	393	120
24	Chibougamau	2	8	995	2 784	208 388	90 458	298 846	300	107
25	Nord-du-Québec	4	51	3 579	10 411	2 210 425	426 107	2 636 532	737	253
26	Carleton	1	6	179	248	38 518	37 550	76 068	425	307
27	Gaspé	1	8	170	257	67 336	45 977	113 313	667	441
28	L'Île-du-Havre-Aubert	1	16	529	727	185 797	128 604	314 401	594	432
29	New Carlisle	3	13	3 033	7 346	751 168	386 302	1 137 470	375	155
30	Percé	3	30	2 524	5 721	550 369	258 727	809 096	321	141
31	Sainte-Anne-des-Monts	1	40	873	2 031	213 330	76 027	289 357	331	142
32	Montmagny	3	26	2 934	6 293	609 004	116 030	725 034	247	115
33	Saint-Joseph-de-Beauce	5	15	5 380	13 213	1 118 015	781 211	1 899 226	353	144
34	Thetford Mines	4	25	2 687	6 069	349 760	283 159	632 919	236	104
35	Lac-Mégantic	1	30	1 131	2 166	192 826	115 635	308 461	273	142
36	Magog	1	11	194	125	37 671	10 374	48 045	248	384
37	Sherbrooke	12	50	14 677	55 846	3 513 259	1 493 442	5 006 701	341	90
38	Campbell's Bay	2	12	1 440	4 170	172 023	106 573	278 596	193	67
39	Gatineau	13	54	18 739	65 852	3 729 491	1 896 400	5 625 891	300	85
40	Maniwaki	2	25	2 357	5 139	341 787	97 949	439 736	187	86
41	Joliette*	12	24	16 620	42 847	2 935 915	1 421 736	4 357 651	262	102
42	Lachute	1	4	163	93	107 922	67 723	175 645	1 078	1 889
43	Mont-Laurier*	3	49	4 306	10 316	910 907	1 635 920	2 546 827	591	247
44	Saint-Jérôme	17	49	28 367	72 879	5 321 774	3 740 140	9 061 914	319	124
45	Sainte-Agathe-des-Monts*	1	6	637	269	89 593	57 975	147 568	232	549
46	Cowansville	2	14	2 810	10 168	581 836	321 926	903 762	322	89

* Cet établissement correspond à un des palais de justice visités

Annexe 6 – Données relatives aux palais de justice et à la Cour d'appel du Québec au 31 mars 2008 (suite)

		Nombre de salles d'audience	Taux d'utilisation moyen des salles (en pourcentage)	Nombre de dossiers ouverts	Nombre de causes inscrites au rôle et entendues	Dépenses de fonctionnement (en dollars)	Loyer (en dollars)	Dépenses de fonctionnement et loyer (en dollars)	Coût moyen par dossier ouvert (en dollars)	Coût moyen par cause inscrite au rôle et entendue (en dollars)
47	Granby*	6	35	5 107	16 556	1 448 694	498 884	1 947 578	381	118
48	Longueuil*	20	60	23 745	75 394	5 448 286	1 841 519	7 289 805	307	97
49	Saint-Hyacinthe*	5	55	7 723	24 507	1 516 700	690 773	2 207 473	286	90
50	Saint-Jean-sur-Richelieu	5	50	6 973	27 593	1 369 792	1 196 337	2 566 129	368	93
51	Salaberry-de-Valleyfield	8	63	13 580	40 441	2 479 683	459 014	2 938 697	216	73
52	Sorel-Tracy	5	36	4 249	13 487	891 146	363 127	1 254 273	295	93
53	Drummondville*	4	24	6 001	14 957	972 036	280 483	1 252 519	209	84
54	Victoriaville	4	16	4 113	11 409	1 003 211	237 968	1 241 179	302	109
55	Montréal*	88	59	93 925	256 031	29 863 375	24 117 827	53 981 202	610	211
55a	Chambre de la jeunesse de Montréal**	18	41	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
56	Centre de services judiciaires Gouin**	2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
58	Laval	13	19	14 903	36 243	3 194 986	2 145 098	5 340 084	358	147
Cour d'appel du Québec										
57	Montréal	4	n.d.	1 238	638	3 225 059	5 293 728	8 518 787	6 881	13 352
12a	Québec	3	n.d.	559	273	1 496 870	304 584	1 801 454	3 223	6 599

* Cet établissement correspond à un des palais de justice visités.

** Les données de cet établissement sont incluses dans celles du palais de justice de Montréal, sauf le nombre de salles d'audience et le taux d'utilisation moyen des salles.

Annexe 7 – Comparaison avec d'autres administrations quant aux principaux indicateurs faisant l'objet d'une reddition de comptes

	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique	Tasmanie	Nouvelle-Galles du Sud	Utah
Indicateurs relatifs aux délais							
Délai d'audition – nombre de jours entre l'ouverture du dossier ou la première audition et sa fermeture		✓	✓	✓			✓
Nombre de jours entre le dépôt d'une requête aux petites créances ou d'une demande d'union civile et la convocation en entrevue préparatoire	✓						
Indicateurs relatifs à l'arriéré							
Nombre moyen de comparutions pour régler une affaire		✓					
Pourcentage d'affaires pendantes selon des catégories d'âge		✓			✓	✓	✓
Ratio entre le nombre de dossiers fermés et le nombre de dossiers ouverts		✓				✓	✓
Volume des activités judiciaires							
Nombre de dossiers ouverts		✓			✓		✓
Nombre de décisions rendues ou de dossiers fermés		✓	✓				✓
Dépense en justice							
Dépense nette par dossier finalisé					✓	✓	

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Structure des intervenants en justice				
Ministère responsable	MJQ : 3 336 ETC[1] 1 686 ETC pour les services aux tribunaux	Ministère du Procureur général : 7 725 ETC[2] 3 179 ETC pour les services aux tribunaux[3]	Ministry of Justice and Attorney General : 2 666 ETC n.d.	Ministry of Attorney General : 3 611 ETC[4] n.d.
Autres acteurs principaux	Magistrature Barreau du Québec Directeur des poursuites criminelles et pénales	Magistrature Barreau du Haut-Canada (Law Society of Upper Canada)	Magistrature Law Society of Alberta	Magistrature Law Society of British Columbia
Partage des rôles avec la magistrature	Ententes entre le ministre de la Justice et la Cour d'appel du Québec, la Cour supérieure du Québec et la Cour du Québec	Entente entre le ministre et le juge en chef de la cour provinciale	Aucune entente formelle avec la magistrature	Aucune entente formelle avec la magistrature
Nombre de juges				
Cour d'appel	Nombre réel en mars 2009 : 20 juges et 6 juges surnuméraires Nombre prévu dans la loi : 20 juges et au plus 20 juges surnuméraires	Nombre réel en mars 2008 : 22 juges et 2 juges surnuméraires Nombre prévu dans la loi : 16 juges et un nombre indéterminé de juges surnuméraires Nombre prévu dans le règlement : 23 juges	Nombre réel en décembre 2008 : 15 juges Nombre prévu dans la loi : 13 juges	Nombre réel en mars 2009 : 22 juges Nombre prévu dans la loi : 15 juges
Cour supérieure	Nombre réel en mars 2009 : 142 juges et 42 juges surnuméraires Nombre prévu dans la loi : 144 juges[5] et au plus 111 juges surnuméraires	Nombre réel en mars 2008 : 231 juges, 71 surnuméraires, 3 à temps partiel et 412 juges suppléants aux petites créances Nombre prévu dans la loi : 242 juges et un nombre indéterminé de juges surnuméraires	Nombre réel en décembre 2008 : 70 juges Nombre prévu dans la loi : 63 juges	Nombre réel en mars 2009 : 123 juges Nombre prévu dans la loi : 88 juges

1. Il s'agit des ETC autorisés en 2008-2009. Ce nombre inclut l'effectif du Directeur des poursuites criminelles et pénales (714 ETC).
2. Ce nombre correspond à l'effectif au 31 mars 2006 mentionné dans les *Comptes publics de l'Ontario 2006-2007*.
3. Ce nombre n'inclut pas le personnel rattaché au soutien à la magistrature.
4. Ce nombre inclut du personnel rattaché au multiculturalisme et à l'immigration.
5. Depuis le 28 mai 2009, le nombre prévu dans la loi est de 145 juges.

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008 (suite)

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Nombre de juges (suite)				
Cour provinciale	Nombre réel en mars 2009 : 255 juges et 32 juges suppléants Nombre prévu dans la loi : au plus 270 juges[6]	Nombre réel en mars 2008 : 287 juges, 36 à temps partiel et 28 mandatés sur une base journalière La loi ne précise pas le nombre de juges.	Nombre réel en décembre 2008 : 104 juges et 10 juges à temps partiel La loi ne précise pas le nombre de juges.	Nombre réel en mars 2008 : 134 juges et 23 juges à temps partiel La loi ne précise pas le nombre de juges.
Lois provinciales	*Loi sur les tribunaux judiciaires*	*Loi sur les tribunaux judiciaires*	*Court of Appeal Act* *Court of Queen's Bench Act* *Provincial Court Act*	*Court of Appeal Act* *Supreme Court Act* *Provincial Court Act*
Ratio du nombre d'habitants par juge[7]	16 668 habitants	21 091 habitants	18 969 habitants	15 705 habitants
Nombre de palais de justice et de points de service				
Cour d'appel	Montréal et Québec	Toronto	Edmonton et Calgary	Vancouver, Victoria, Kamloops et Kelowna
Cour supérieure	43 emplacements permanents et 6 points de service itinérants	49 emplacements permanents	11 emplacements permanents et 2 points de service itinérants	27 emplacements permanents et 3 points de service itinérants
Cour provinciale	57 emplacements permanents et 42 points de service itinérants	66 emplacements permanents et 80 points de service itinérants	21 emplacements permanents et 52 points de service itinérants	43 emplacements permanents et 44 points de service itinérants
Compétence des tribunaux				
Cour d'appel	Appels de la Cour supérieure du Québec et de la Cour du Québec	Appels de la Cour supérieure de justice et de la Cour de justice de l'Ontario	Appels de la cour supérieure et de la cour provinciale	Appels de la cour supérieure et de la cour provinciale
Cour supérieure	Causes criminelles devant jury, causes civiles de 70 000 dollars et plus, famille et divorce	Causes criminelles graves avec ou sans jury, causes civiles, petites créances, famille et divorce	Causes civiles et divorce	Causes criminelles graves avec ou sans jury, causes civiles et divorce
Cour provinciale	Causes criminelles et jeunesse, causes civiles de moins de 70 000 dollars et petites créances	Causes criminelles et jeunesse, famille (dans les régions non desservies par la Cour supérieure de justice)	Causes criminelles et jeunesse, famille (sauf divorce) et petites créances	Causes criminelles et jeunesse, famille (sauf divorce) et petites créances

6. La *Loi sur les tribunaux judiciaires* prévoit que le gouvernement peut nommer des juges suppléants.
7. Les juges à temps partiel, les juges de paix et les juges suppléants sont exclus. Dans ce ratio, les données relatives à la population proviennent de Statistique Canada.

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008 (suite)

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Compétence des tribunaux (suite)				
Petites créances	Litige maximal : 7 000 dollars Le *Code de procédure civile*, sauf pour des questions complexes relatives à des points de droit et avec l'accord du juge en chef, interdit la présence d'avocats représentant les parties prenantes. Jugement final et sans appel	Litige maximal : 10 000 dollars[8] Le *Règlement de l'Ontario 626/00*, qui régit la cour des petites créances, permet la présence d'avocats représentant les parties prenantes. Possibilité de faire appel du jugement	Litige maximal : 25 000 dollars La *Provincial Court Act* permet la présence d'avocats représentant les parties prenantes Possibilité de faire appel du jugement	Litige maximal : 25 000 dollars Les *Small Claims Rules* permettent la présence d'avocats représentant les parties prenantes. Possibilité de faire appel du jugement
Services aux tribunaux				
Gestion immobilière	Responsabilité partagée avec la Société immobilière du Québec	Responsabilité partagée avec la société immobilière provinciale	Responsabilité partagée avec la société immobilière provinciale	Responsabilité partagée avec la société immobilière provinciale
Perception des amendes	Ministère : Bureau des infractions et amendes	Ministère : Pour la perception des amendes impayées, il fait appel aux services de recouvrement du ministère des Services gouvernementaux	Ministère : Fines Enforcement Office	Sous la responsabilité de l'Insurance Corporation of British Columbia Crown Corporation
Info-conseil	Centres de justice de proximité (projet pilote)	Law Help Ontario (projet pilote)	Law Information Centres	BC Supreme Court Self-Help Information Centre
Agents de sécurité	MSP	Policiers municipaux ou provinciaux, le cas échéant	Personnel interne et policiers fédéraux	Personnel interne et policiers fédéraux (escorte et détention de prisonniers)
Délais relatifs aux affaires criminelles pour adultes				
Délai moyen	294 jours	232 jours	270 jours	190 jours
Délai médian[9]	183 jours	120 jours	109 jours	107 jours
Plus de 8 mois	38 p. cent	25 p. cent	19 p. cent	24 p. cent
Plus de 12 mois	24 p. cent	12 p. cent	9 p. cent	11 p. cent

8. Le 1er janvier 2010, le montant maximal d'une demande aux petites créances passera à 25000 dollars.
9. Le délai médian représente le point central de l'ensemble des données une fois ordonnées, ou exactement la moitié des données se situe au-dessus du point central et l'autre moitié, au-dessous.

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008 (suite)

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Principaux indicateurs de performance liés à la gestion des palais de justice				
Engagements et cibles relatifs aux délais d'audition du ministère	Pas de cible ni d'engagement visant les délais	Dans un premier temps, la stratégie Justice juste-à-temps vise à réduire de 30 p. cent le nombre moyen de jours et de comparutions nécessaires pour clore une affaire pénale dans quelques sites pilotes. Des équipes s'emploieront rapidement à cerner, à tester et à mettre en œuvre de nouvelles approches dans les sites choisis, lesquelles permettront d'instaurer une justice plus rapide et plus ciblée. Une reddition de comptes relative aux délais et au nombre de comparutions nécessaires pour mener à terme une accusation pénale est faite sur Internet.	Cible annuelle : • temps médian des affaires criminelles en cour provinciale : moins de 122 jours	Cibles annuelles visant la diminution des temps moyens de traitement des dossiers : • affaires criminelles pour adultes et relatives à la jeunesse : 179 jours • petites créances : 300 jours • protection de l'enfance : 17 jours • affaires familiales : 114 jours

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008 (suite)

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Principaux indicateurs de performance liés à la gestion des palais de justice (suite)				
Reddition de comptes du ministère	• Service à la clientèle : délais de réponse au téléphone • Médiation : – affaires familiales : 10 268 couples ont utilisé le service – petites créances : aucune reddition de comptes sur le taux d'utilisation alors que la cible est de 8 p. cent	• Service à la clientèle : en moins de 20 minutes • Médiation : taux de règlement en médiation familiale • Délais : moyennes annuelles relatives aux délais d'audition et au nombre de comparutions par district (site Web) • Affaires instruites et en instance, décisions rendues (ces données permettent un calcul de ratio) • Nombre de dossiers civils, criminels, familiaux, de petites créances et d'appels (par région et par année) • Dépenses de fonctionnement des services de justice	• Médiation : taux de règlement à la cour provinciale (affaires civiles) : 65 p. cent en 2006-2007 • Temps médian des affaires criminelles en cour provinciale : 109 jours • Nombre de dossiers fermés	• Médiation : taux de règlement aux petites créances : 59 p. cent • Temps moyens de traitement des dossiers : – affaires criminelles pour adultes et relatives à la jeunesse : 215 jours – petites créances : 359 jours – protection de l'enfance : 23 jours – affaires familiales : 132 jours
Rapport de la cour provinciale	• Heures d'audience par chambre • Dossiers ouverts et entendus par chambre	• Heures d'audience des juges de paix • Dossiers ouverts et entendus : affaires criminelles et familiales • Délais : – nombre moyen de jours avant le jugement – nombre moyen de comparutions avant le jugement	Pas de rapport public	• Dossiers ouverts : affaires criminelles, familiales et petites créances par région • Délais : – délais excessifs – prochaine date d'audience disponible

Annexe 8 – Comparaison avec d'autres provinces quant à l'administration des tribunaux en 2007-2008 (suite)

Paramètres	Québec	Ontario	Alberta	Colombie-Britannique
Utilisation des technologies à la cour				
Signification électronique	En développement	Pratique abandonnée en 2004 en raison de l'inefficacité du système et de l'importance des investissements requis[10]	En développement	Pratique en vigueur Projet pilote de signification par télécopieur
Enregistrement numérique	Pratique en vigueur	Projet abandonné en 2004-2005 Nouvel essai en 2007 Conversion de tous les palais de justice d'ici 2 ou 3 ans[10]	Pratique en vigueur	Pratique en vigueur
Comparution vidéo	Disponible dans la plupart des palais de justice	35 p. cent des comparutions de personnes sous garde Projection d'économie de 10 millions de dollars avec un taux de 50 p. cent[10]	65 p. cent des comparutions d'Edmonton et 80 p. cent des comparutions de Calgary[10] Disponible dans 62 établissements	n.d.
Systèmes d'information	Le SIIJ en développement depuis 1999 après achat des mêmes systèmes que ceux utilisés en Colombie-Britannique	Le système FRANK, en implantation de 2003 à 2008, ne permet pas les échanges d'information avec les établissements correctionnels, les policiers, etc.[10]	Justice Information Management System initiative (en développement)	Systèmes intégrés de gestion des dossiers JUSTIN (implantation de 1997 à 2001) et CORNET (implantation en 2005)

10. Cette information provient d'un rapport du Vérificateur général de l'Ontario.

Annexe 9 – Tarifs de certains frais judiciaires au 1er avril 2008 (en dollars)

Acte de procédure	Tarif	
	Personne physique	Personne morale
Civil		
Matière immobilière		
Exécution des devoirs du shérif, de la réception du dossier à la vente	144	169
Exécution des devoirs du greffier, de la réception du dossier jusqu'au jugement d'homologation inclusivement		
Classe I : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 à 999,99 $ inclusivement	144	169
Classe II : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 à 9 999,99 $ inclusivement	204	246
Classe III : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 à 99 999,99 $ inclusivement	263	318
Classe IV : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 à 999 999,99 $ inclusivement	422	502
Classe V : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 $ et plus	833	1 001
Cas de contestation de l'état de collocation		
Classe I : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 à 999,99 $ inclusivement	32	44
Classe II : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 à 9 999,99 $ inclusivement	57	67
Classe III : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 à 99 999,99 $ inclusivement	113	131
Classe IV : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 à 999 999,99 $ inclusivement	171	205
Classe V : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 $ et plus	339	404
Divorce et séparation en matière immobilière		
Exécution des devoirs du greffier, de la réception du dossier jusqu'au jugement d'homologation inclusivement	244	
Cas de contestation de l'état de collocation	89	
Divorce et séparation en matière civile		
Demande en séparation de corps, en divorce ou en dissolution d'union civile	162	
Comparution	89	
Bref d'exécution de saisie	120	
Demande relative à la garde d'enfants ou à des obligations alimentaires	118	
Demande en révision d'un jugement portant sur la garde d'enfants ou des obligations alimentaires	118	
Demande de révision des mesures accessoires ordonnées par un jugement de séparation, de divorce ou de dissolution	118	

Annexe 9 – Tarifs de certains frais judiciaires au 1er avril 2008 (en dollars) (suite)

Acte de procédure	Tarif	
	Personne physique	Personne morale
Civil (suite)		
Mariage ou union civils		
Au palais de justice par le greffier	244	
À l'hôtel de ville par le maire ou un représentant de la municipalité	244	
À l'extérieur du palais de justice par le greffier	325	
À l'extérieur de l'hôtel de ville par le maire ou un représentant de la municipalité	325	
Automobile et permis de conduire		
Requête pour mainlevée de la saisie	49	
Requête pour permis restreint	49	
Réclamation au centre de distribution		
Réclamation en matière de dépôt volontaire ou de saisie-arrêt	32	44
Autres demandes		
Demande introductive d'instance, délivrance du premier bref, opposition ou intervention		
Classe I : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 à 999,99 $ inclusivement	57	67
Classe II : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 à 9 999,99 $ inclusivement	113	131
Classe III : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 à 99 999,99 $ inclusivement	211	258
Classe IV : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 à 999 999,99 $ inclusivement	339	404
Classe V : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 $ et plus	672	803
Demande reconventionnelle	97	120
Tout acte de procédure introductif d'instance ou tout acte de procédure en matières non contentieuses non mentionné au règlement	49	57
Comparution, rétractation de jugement ou une tierce opposition		
Classe I : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 à 999,99 $ inclusivement	32	44
Classe II : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 à 9 999,99 $ inclusivement	57	67
Classe III : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 à 99 999,99 $ inclusivement	112	131
Classe IV : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 à 999 999,99 $ inclusivement	171	205
Classe V : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 $ et plus	339	404

Annexe 9 – Tarifs de certains frais judiciaires au 1er avril 2008 (en dollars) (suite)

Acte de procédure	Tarif	
	Personne physique	Personne morale
Civil (suite)		
Bref d'exécution de saisie		
Classe I : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 0,01 à 999,99 $ inclusivement	49	57
Classe II : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 à 9 999,99 $ inclusivement	89	109
Classe III : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 10 000 à 99 999,99 $ inclusivement	164	193
Classe IV : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 100 000 à 999 999,99 $ inclusivement	256	302
Classe V : les demandes dans lesquelles la valeur du droit en litige est de 1 000 000 $ et plus	504	607
Taxe des dépens sur présentation d'un mémoire de frais par la partie qui y a droit	33	47
Pénal		
Transmission d'un plaidoyer de culpabilité ou de la totalité du montant de l'amende et des frais sans plaidoyer lorsque l'amende réclamée est :		
• égale ou inférieure à 10 $;	5	
• égale ou supérieure à 10 $ mais inférieure à 50 $;	12	
• égale ou supérieure à 50 $ mais inférieure à 100 $;	25	
• égale ou supérieure à 100 $ mais inférieure à 150 $;	44	
• égale ou supérieure à 150 $ mais inférieure à 300 $;	64	
• égale ou supérieure à 300 $ mais inférieure à 600 $;	128	
• égale ou supérieure à 600 $ mais inférieure à 1 000 $;	255	
• égale ou supérieure à 1 000 $ mais n'excède pas 10 000 $;	25 p. cent de l'amende	
• supérieure à 10 000 $.	2 500 plus 1 p. cent de l'excédent de 10 000	

Sources : *Tarif des frais judiciaires en matière civile et des droits de greffe* et *Tarif judiciaire en matière pénale*.

Annexe 10 – Liste des saines pratiques de gestion de projet

Les saines pratiques de gestion de projet ont été établies principalement à partir de consultations d'experts du domaine, des guides de bonne pratique du Royaume-Uni et de l'ICCA sur la gestion de projet, de rapports du National Audit Office, dont celui intitulé *Modernising Construction*, ainsi que du *Guide du Corpus des connaissances en management de projet* du Project Management Institute.

Établir, dès le début du projet, une structure de gouvernance efficace et indépendante.

- La structure de gouvernance est flexible, adaptable aux changements et clairement garante des résultats à atteindre.

Bien établir les rôles et les responsabilités de toutes les parties prenantes.

- Les rôles et les responsabilités, tels que le pouvoir de prendre des décisions ou d'accomplir des tâches, sont cohérents, clairement définis, divulgués et assumés.
- Les personnes qui ont les compétences appropriées doivent être affectées aux rôles clés.

Déterminer correctement, le plus tôt possible, les besoins à satisfaire, les objectifs visés et les cibles à atteindre.

- Les besoins à satisfaire, les objectifs visés ainsi que les cibles à atteindre sont déterminés et fixés le plus tôt possible.

Évaluer rigoureusement les coûts.

- L'estimation des coûts est rigoureuse et inclut tous les éléments nécessaires.
- La comparaison des différentes solutions est basée sur les coûts du cycle de vie des immobilisations (ce qui comprend une évaluation objective des options quant au mode de réalisation, soit le mode traditionnel ou le partenariat public-privé).
- Les sources de financement sont garanties avant l'approbation des projets.

Exercer une gestion efficace en ce qui a trait aux risques et aux changements.

- Les risques sont évalués et leurs éventuelles répercussions, financières ou autres, sont chiffrées. Des plans sont élaborés pour gérer ces risques.
- La gestion des changements pendant les travaux est efficiente. Les changements requis et ceux proposés sont analysés et autorisés avant d'être apportés et respectent le programme fonctionnel et technique déjà approuvé.

Gérer le processus contractuel de manière adéquate.

- Les parties prenantes (concepteur, entrepreneur) sont incitées à livrer une construction en respectant les coûts et les échéances prévus. Leurs contrats déterminent notamment les biens et services à livrer, les critères utilisés pour mesurer la performance (temps, coûts et qualité), les rapports à produire et les mécanismes prévus en cas de litige au regard, entre autres, de l'évaluation de la performance.

Effectuer le suivi des projets sur une base régulière et faire une reddition de comptes appropriée.

- La performance est évaluée en fonction de critères précis, notamment la satisfaction des clients ainsi que le respect des normes de qualité, des plans, des coûts et de l'échéancier approuvés.
- Les rapports d'avancement sont faits régulièrement. Le suivi des activités permet de relever les écarts importants par rapport au projet initial ainsi que d'en évaluer les répercussions sur les coûts totaux et l'échéancier.
- Les parties prenantes sont informées en temps opportun du déroulement des travaux.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 3

Gestion des centres jeunesse et allocation des ressources

Entités vérifiées :

- ministère de la Santé et des Services sociaux
- centres jeunesse
- agences de la santé et des services sociaux

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble **3.1**

Objectifs et portée de notre vérification **3.16**

Résultats de notre vérification

Allocation des ressources du ministère et des agences et contribution à la performance

Allocation des ressources en lien avec les besoins **3.20**

Mesure de la performance **3.36**

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance **3.49**

Plan stratégique **3.51**

Engagement des membres du conseil d'administration **3.57**

Rapport annuel de gestion **3.60**

Gestion des ressources par les centres jeunesse **3.63**

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe **3.65**

Évaluation du rendement du personnel **3.84**

Rétribution aux familles d'accueil **3.90**

Contribution financière parentale au placement des jeunes **3.98**

Frais de déplacement **3.101**

Gestion de l'espace **3.114**

Services alimentaires **3.117**

Acquisition de biens et services **3.122**

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Revenus des 16 centres jeunesse en 2007-2008 (en millions de dollars)

Annexe 3 – Mode d'allocation des ressources du réseau de la santé et des services sociaux

Annexe 4 – Ressources financières des centres jeunesse obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 3.131, 3.132 et 3.133.

Abréviations et sigles

CSSS	Centre de santé et de services sociaux
ETC	Équivalent temps complet
LPJ	*Loi sur la protection de la jeunesse*
LSJPA	*Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*
LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux

Faits saillants

Équipe :
Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Josée Bellemare
Christian Goyette
Jean-Louis Mbadinga
Jacques Robert
Eve Vanelslande

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur la gestion des centres jeunesse ; elle a été menée de novembre 2008 à juin 2009 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), d'agences de la santé et des services sociaux et de trois centres jeunesse.

Les centres jeunesse interviennent auprès de jeunes vivant une situation qui compromet ou risque de compromettre leur sécurité ou leur développement en proposant des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse et de jeunes contrevenants. En 2007-2008, les 16 centres jeunesse du Québec ont eu des revenus de plus de un milliard de dollars, dont 88 p. cent provenaient du MSSS.

Objectifs de notre vérification

Nous voulions nous assurer que le MSSS et les agences allouent les ressources aux centres jeunesse en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de leur performance. Nous voulions également voir si les trois centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance et s'ils gèrent leurs ressources de façon économique et efficiente.

Sommaire des constats

Allocation des ressources. Le partage des ressources entre les régions n'est toujours pas fait en fonction des besoins. Le MSSS s'est fixé la cible de réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions d'ici 2010, mais il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Des progrès ont certes été réalisés depuis 2005, mais il reste encore des écarts entre les régions. Le rythme actuel de réduction des écarts ne permet pas au ministère d'assurer l'équité régionale au regard des besoins en ce qui a trait aux sommes dévolues au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux centres jeunesse et, par le fait même, aux jeunes. Ainsi, le budget des centres jeunesse par jeune ayant fait l'objet d'interventions varie de 5 929 à 14 453 dollars pour 2008-2009.

Mesure de la performance

- Les indicateurs suivis par le MSSS et les agences ne concernent que quelques éléments de la performance des centres jeunesse (principalement l'accessibilité), ce qui ne permet pas de l'apprécier.
- Nous avons relevé des écarts notables entre les centres jeunesse dans le choix de la ressource d'hébergement ainsi que dans le coût de chaque ressource.

Gouvernance des centres jeunesse. Certains éléments clés favorisant une gouvernance de qualité ne sont pas appliqués par les centres jeunesse vérifiés :

- Un seul des trois centres jeunesse vérifiés a un plan stratégique.
- Les tableaux de bord gagneraient à être intégrés et condensés.
- Plusieurs éléments permettant de juger de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs sont absents de leur rapport annuel de gestion.

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe

- La majorité du temps de travail des intervenants cliniques examinés de deux centres jeunesse sur trois n'est pas consacrée aux services directs à la clientèle ; aucune analyse n'est faite pour maximiser l'efficience de ces employés.
- D'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus aux jeunes sont observés ; ces écarts devraient être analysés.
- Peu d'outils sont utilisés pour justifier objectivement les différences de charge de travail entre les employés.

Rétribution aux familles d'accueil. Les centres jeunesse appliquent les taux fixés. Le système de cotation établi pour les rétributions supplémentaires aux familles d'accueil n'a pas été révisé par le MSSS depuis ses débuts. Ce système, coûteux à gérer, ne favorise pas l'équité.

Contribution financière parentale au placement des jeunes. Les contributions financières exigées des parents sont facturées au bon montant ; cependant, la proportion récupérée varie d'un centre jeunesse à l'autre.

Frais de déplacement. Certaines pratiques adoptées par les centres jeunesse méritent une attention particulière :

- Seul un centre jeunesse vérifié a effectué une analyse pour soutenir le choix du mode de transport de son personnel.
- Un des centres jeunesse vérifiés administre un parc automobile sans s'assurer que cette option s'avère la plus économique, ce qui n'est effectivement pas le cas.
- Des écarts importants entre les centres jeunesse relativement au coût du transport sécuritaire des jeunes sont constatés.

Gestion de l'espace. Les sièges sociaux des centres jeunesse vérifiés sont de vieux bâtiments difficiles à réaménager, mais des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles pour deux d'entre eux.

Services alimentaires. Un des centres jeunesse vérifiés a enregistré une perte appréciable relative à la vente de repas.

Acquisition de biens et services. Les modes d'attribution retenus sont conformes à la réglementation pour 23 des 28 dossiers examinés.

Table des matières

Paragraphe

Faits saillants

Recommandations

Vue d'ensemble 3.1

Objectifs et portée de notre vérification 3.16

Résultats de notre vérification

Allocation des ressources du ministère et des agences et contribution à la performance

Allocation des ressources en lien avec les besoins 3.20

Mesure de la performance 3.36

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance 3.49

Plan stratégique 3.51

Engagement des membres du conseil d'administration 3.57

Rapport annuel de gestion 3.60

Gestion des ressources par les centres jeunesse 3.63

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe 3.65

Évaluation du rendement du personnel 3.84

Rétribution aux familles d'accueil 3.90

Contribution financière parentale au placement des jeunes 3.98

Frais de déplacement 3.101

Gestion de l'espace 3.114

Services alimentaires 3.117

Acquisition de biens et services 3.122

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Revenus des 16 centres jeunesse en 2007-2008 (en millions de dollars)

Annexe 3 – Mode d'allocation des ressources du réseau de la santé et des services sociaux

Annexe 4 – Ressources financières des centres jeunesse obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Les commentaires des entités apparaissent aux paragraphes 3.131, 3.132 et 3.133.

Abréviations et sigles

CSSS	Centre de santé et de services sociaux	LSSSS	*Loi sur les services de santé et les services sociaux*
ETC	Équivalent temps complet	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
LPJ	*Loi sur la protection de la jeunesse*		
LSJPA	*Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents*		

Faits saillants

Équipe :

Marie Claude Ouimet
Directrice de vérification
Josée Bellemare
Christian Goyette
Jean-Louis Mbadinga
Jacques Robert
Eve Vanelslande

Ce rapport est le fruit d'une vérification portant sur la gestion des centres jeunesse ; elle a été menée de novembre 2008 à juin 2009 auprès du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), d'agences de la santé et des services sociaux et de trois centres jeunesse.

Les centres jeunesse interviennent auprès de jeunes vivant une situation qui compromet ou risque de compromettre leur sécurité ou leur développement en proposant des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse et de jeunes contrevenants. En 2007-2008, les 16 centres jeunesse du Québec ont eu des revenus de plus de un milliard de dollars, dont 88 p. cent provenaient du MSSS.

Objectifs de notre vérification

Nous voulions nous assurer que le MSSS et les agences allouent les ressources aux centres jeunesse en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de leur performance. Nous voulions également voir si les trois centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance et s'ils gèrent leurs ressources de façon économique et efficiente.

Sommaire des constats

Allocation des ressources. Le partage des ressources entre les régions n'est toujours pas fait en fonction des besoins. Le MSSS s'est fixé la cible de réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions d'ici 2010, mais il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Des progrès ont certes été réalisés depuis 2005, mais il reste encore des écarts entre les régions. Le rythme actuel de réduction des écarts ne permet pas au ministère d'assurer l'équité régionale au regard des besoins en ce qui a trait aux sommes dévolues au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux centres jeunesse et, par le fait même, aux jeunes. Ainsi, le budget des centres jeunesse par jeune ayant fait l'objet d'interventions varie de 5 929 à 14 453 dollars pour 2008-2009.

Mesure de la performance

- Les indicateurs suivis par le MSSS et les agences ne concernent que quelques éléments de la performance des centres jeunesse (principalement l'accessibilité), ce qui ne permet pas de l'apprécier.
- Nous avons relevé des écarts notables entre les centres jeunesse dans le choix de la ressource d'hébergement ainsi que dans le coût de chaque ressource.

Gouvernance des centres jeunesse. Certains éléments clés favorisant une gouvernance de qualité ne sont pas appliqués par les centres jeunesse vérifiés :

- Un seul des trois centres jeunesse vérifiés a un plan stratégique.
- Les tableaux de bord gagneraient à être intégrés et condensés.
- Plusieurs éléments permettant de juger de leur performance et de l'atteinte de leurs objectifs sont absents de leur rapport annuel de gestion.

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe

- La majorité du temps de travail des intervenants cliniques examinés de deux centres jeunesse sur trois n'est pas consacrée aux services directs à la clientèle ; aucune analyse n'est faite pour maximiser l'efficience de ces employés.
- D'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus aux jeunes sont observés ; ces écarts devraient être analysés.
- Peu d'outils sont utilisés pour justifier objectivement les différences de charge de travail entre les employés.

Rétribution aux familles d'accueil. Les centres jeunesse appliquent les taux fixés. Le système de cotation établi pour les rétributions supplémentaires aux familles d'accueil n'a pas été révisé par le MSSS depuis ses débuts. Ce système, coûteux à gérer, ne favorise pas l'équité.

Contribution financière parentale au placement des jeunes. Les contributions financières exigées des parents sont facturées au bon montant ; cependant, la proportion récupérée varie d'un centre jeunesse à l'autre.

Frais de déplacement. Certaines pratiques adoptées par les centres jeunesse méritent une attention particulière :

- Seul un centre jeunesse vérifié a effectué une analyse pour soutenir le choix du mode de transport de son personnel.
- Un des centres jeunesse vérifiés administre un parc automobile sans s'assurer que cette option s'avère la plus économique, ce qui n'est effectivement pas le cas.
- Des écarts importants entre les centres jeunesse relativement au coût du transport sécuritaire des jeunes sont constatés.

Gestion de l'espace. Les sièges sociaux des centres jeunesse vérifiés sont de vieux bâtiments difficiles à réaménager, mais des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles pour deux d'entre eux.

Services alimentaires. Un des centres jeunesse vérifiés a enregistré une perte appréciable relative à la vente de repas.

Acquisition de biens et services. Les modes d'attribution retenus sont conformes à la réglementation pour 23 des 28 dossiers examinés.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- en ce qui concerne l'allocation des ressources aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité ;
- de fixer un nouvel échéancier pour réduire au minimum les écarts de financement entre les régions, de rendre compte des résultats dans son rapport annuel de gestion et d'expliquer les écarts résiduels ;
- de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'assurer le suivi de leur utilisation par les centres jeunesse. (3.47)

Nous avons recommandé au ministère et aux agences vérifiées d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre. (3.48)

Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- de procéder périodiquement dans le respect des saines pratiques à un exercice de planification stratégique qui comprend la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs en lien avec la performance, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité et ceux du plan d'amélioration issu de la démarche d'agrément, et de les suivre ;
- de mener une réflexion sur le fonctionnement du conseil d'administration afin notamment d'accroître l'engagement de ses membres et l'influence qu'ils peuvent avoir sur la performance du centre jeunesse, en considérant entre autres :
  - la pertinence de mettre en place d'autres comités ;
  - les besoins en matière d'information pour suivre la performance du centre jeunesse ;
- de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, des résultats de leur performance en fonction des objectifs présentés dans leur plan stratégique et leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière. (3.62)

Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- d'exercer un suivi de la proportion de la tâche du personnel clinique consacrée aux services directs à la clientèle ;
- de faire un suivi de l'intensité des services rendus à chaque jeune ;
- de préciser le mode et la fréquence de la supervision du personnel clinique, ce qui inclut les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application requises, y compris pour le volet « efficience » ;
- d'effectuer une répartition équitable de la charge de travail entre les membres du personnel clinique qui tienne compte notamment de l'intensité des services requis par chaque jeune ;
- de rendre systématique l'application de leur politique sur l'évaluation du rendement du personnel, y compris la signification d'attentes en début d'année à tous les membres de leur personnel ;
- de faire en sorte que le taux de recouvrement des contributions financières des parents soit maximisé ;
- de s'assurer que la compensation pour le kilométrage garanti est réservée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle ;
- de réviser leur pratique à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement des jeunes, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'optimiser l'utilisation de l'espace de leur siège social ;
- d'analyser le coût unitaire des repas afin de cerner les économies potentielles ;
- de voir à ce que le prix des repas vendus aux visiteurs ou à d'autres organisations soit établi en considérant leur coût ;
- de veiller à ce que la réglementation au regard des acquisitions soit respectée, notamment à ce que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence ;
- de disposer d'une information de gestion adéquate quant à leur processus d'approvisionnement et de s'assurer que celui-ci est performant. (3.129)

Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les centres jeunesse, de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil favorise l'équité et l'économie. (3.130)

Commentaires des entités

Les entités ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires, qui se trouvent aux paragraphes 3.131, 3.132 et 3.133. Nous tenons à signaler qu'elles ont adhéré à toutes les recommandations les concernant. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Contexte

3.1 Au sein du réseau de la santé et des services sociaux, les services sociaux aux jeunes en difficulté sont rendus, en première ligne, par les centres de santé et de services sociaux (CSSS) et, en deuxième ligne, par les centres jeunesse. Les CSSS offrent des services psychosociaux généraux, qui s'adressent à l'ensemble de la population, et des services particuliers pour des problèmes touchant certains jeunes n'ayant pas à être pris en charge par les centres jeunesse.

3.2 Quant aux centres jeunesse, ils interviennent notamment auprès de jeunes de moins de 18 ans[1] vivant une situation qui compromet ou risque de compromettre leur sécurité ou leur développement, comme la négligence, l'abandon, l'abus physique ou sexuel, les mauvais traitements psychologiques et les troubles de comportement sérieux. Ces établissements proposent tout l'éventail des services spécialisés en matière de protection de la jeunesse et de jeunes contrevenants.

3.3 La plupart des régions du Québec comptent un centre jeunesse (à l'exception de celle de Montréal qui en accueille 2, dans le but de donner des services en anglais). Au total, on en dénombre[2] 16.

Assises légales

3.4 C'est avant tout la responsabilité des parents de veiller au bien-être de leurs enfants. Il est cependant admis que certaines situations nécessitent l'intervention de l'État. La *Loi constitutionnelle* du Canada accorde aux provinces et aux territoires la prérogative d'appliquer un système de protection de l'enfance pour agir lorsque c'est nécessaire et le droit d'adopter des lois permettant de l'administrer.

3.5 Au Québec, les centres jeunesse sont régis par la *Loi sur les services de santé et les services sociaux* (LSSSS). Ils sont responsables de l'application de certaines dispositions de cette loi ainsi que de la mise en œuvre d'autres lois, telles la *Loi sur la protection de la jeunesse* (LPJ) et la *Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents* (LSJPA). Ils veillent également au respect des dispositions du *Code civil du Québec* relatives à l'adoption et à la médiation familiale.

3.6 Le régime de services de santé et de services sociaux institué par la LSSSS vise à maintenir et à améliorer la capacité physique, mentale et sociale des personnes d'agir dans leur milieu et d'accomplir les rôles qu'elles entendent assumer de manière acceptable pour elles-mêmes et pour les groupes dont elles font partie. Concrètement, la demande de services est l'élément déclencheur qui fait que ceux-ci sont donnés aux jeunes en difficulté et à leur famille en vertu de cette loi.

---

1. Dans certaines circonstances, des services peuvent être offerts jusqu'à l'âge de 21 ans.
2. Pour les régions du Nunavik et des Terres-Cries-de-la-Baie-James, les responsabilités dévolues aux centres jeunesse sont assumées par des établissements à vocations multiples. En ce qui concerne le Nord-du-Québec, les citoyens reçoivent les services des centres jeunesse des régions avoisinantes du Saguenay–Lac-Saint-Jean et de l'Abitibi-Témiscamingue.

Les centres jeunesse interviennent lorsque la sécurité ou le développement d'un jeune est compromis.

3.7 L'objet de la LPJ est principalement d'assurer la protection des enfants âgés de moins de 18 ans dans les situations où leur sécurité ou leur développement est ou peut être compromis et d'en prévenir la répétition par des mesures de contrôle, d'aide et de surveillance. C'est ici le signalement qui est l'élément déclencheur des actions menées en vertu de cette loi.

3.8 La LSJPA s'applique, pour sa part, à tout jeune âgé de 12 à 17 ans qui commet une infraction au *Code criminel* et à toute autre loi. Les objectifs qu'elle poursuit sont d'assurer la protection de la société, de responsabiliser les adolescents, de les réadapter et de prévenir la récidive. L'élément déclencheur est cette fois l'intervention policière, entraînant généralement celle du Directeur des poursuites criminelles et pénales et celle du Directeur de la protection de la jeunesse, à la suite d'une infraction commise par le jeune.

3.9 Ces lois définissent également le statut des centres jeunesse de même que la mission, les mandats et les obligations qui leur sont conférés (tableau 1).

Tableau 1
Mission, mandats et obligations des centres jeunesse

Mission (LSSSS)

Le centre jeunesse est un établissement public qui offre des services de santé et des services sociaux. Il est à la fois :

- un centre de protection de l'enfance et de la jeunesse ;
- un centre de réadaptation.

Mandats

Il est tenu d'offrir les types de services suivants :

- services psychosociaux, y compris ceux d'urgence sociale (LSSSS, LPJ et LSJPA) ;
- adaptation ou réadaptation, intégration sociale, accompagnement et support (LSSSS) ;
- protection (LPJ) ;
- adoption (LPJ, *Code civil du Québec*) ;
- recherche d'antécédents biologiques et retrouvailles (LSSSS et LPJ) ;
- médiation familiale et expertise à la Cour supérieure sur la garde d'enfants (LSSSS) ;
- hébergement, notamment en famille d'accueil, en foyer de groupe et en centre de réadaptation (LSSSS et LPJ) ;
- services aux jeunes contrevenants âgés de 12 à 17 ans qui ont commis une infraction au *Code criminel* ou à d'autres lois fédérales (LSJPA).

Obligations (LSSSS)

Comme tout établissement public, un centre jeunesse doit conclure avec son agence de la santé et des services sociaux une entente de gestion et d'imputabilité comportant, entre autres, ces éléments :

- une définition de la mission et des orientations stratégiques de l'établissement ;
- un plan d'action annuel ;
- les principaux indicateurs qui permettront de rendre compte des résultats atteints ;
- un engagement à produire, à la fin de chaque année, un rapport de gestion sur l'atteinte des résultats.

Gouvernance

3.10 Un conseil d'administration, dont la composition[3] est déterminée par la LSSSS, gère chaque centre jeunesse. La direction est assurée par un directeur général nommé par le

3. Le conseil d'administration est composé de 14 à 20 personnes ; certaines sont désignées par l'agence alors que d'autres sont des représentants des collèges électoraux de l'établissement (personnel, fondation, comité des usagers, etc.) ainsi que des membres issus de la population.

conseil d'administration, qui nomme aussi un directeur[4] de la protection de la jeunesse. Le tableau 2 décrit les rôles et les responsabilités des principaux acteurs.

Tableau 2
Rôles et responsabilités des acteurs de la gouvernance

Ministre de la Santé et des Services sociaux* (LSSSS)	En relation avec les centres jeunesse, son rôle consiste à : • établir des politiques, voir à leur mise en œuvre ainsi qu'à leur application par les agences et procéder à leur évaluation ; • répartir les ressources financières entre les régions et voir au contrôle de leur utilisation ; • diffuser auprès des agences et des établissements les orientations relatives aux standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience ; • apprécier et évaluer les résultats en matière de santé et de services sociaux ; • établir les critères et les montants relatifs aux rétributions quotidiennes payables aux différentes ressources utilisées par les centres jeunesse.
Agences de la santé et des services sociaux (LSSSS)	Elles sont responsables de : • coordonner la mise en place des services de santé et des services sociaux de leur région ; • allouer les budgets destinés aux centres jeunesse ; • évaluer les résultats de la mise en œuvre de leur plan stratégique ; • assurer la reddition de comptes sur leur gestion en fonction des cibles nationales et régionales et en vertu des standards d'accès, d'intégration, de qualité, d'efficacité et d'efficience reconnus.
Conseil d'administration d'un centre jeunesse (LSSSS)	Il gère les affaires de l'établissement et a pleins pouvoirs en matière administrative. Il a entre autres les responsabilités mentionnées ci-après : • établir les priorités de même que les orientations du centre jeunesse et voir à leur respect, en conformité avec les orientations ministérielles et régionales ; • s'assurer de : – la pertinence, la qualité, la sécurité et l'efficacité des services dispensés ; – l'utilisation économique et efficiente des ressources humaines, matérielles et financières ; – la participation, la motivation, la valorisation du personnel, le maintien des compétences et le développement des ressources humaines ; • présenter à la population le rapport annuel de gestion ainsi que le rapport financier annuel du centre jeunesse et répondre des priorités et des nouvelles orientations de celui-ci.
Directeur général d'un centre jeunesse (LSSSS)	Sous l'autorité du conseil d'administration, il doit notamment : • administrer l'établissement et voir à son fonctionnement ; • assurer la gestion courante des activités et des ressources ; • rendre compte de sa gestion au conseil d'administration ; • s'assurer qu'est transmise au conseil d'administration toute l'information requise par ce dernier ou qui lui est nécessaire pour assumer ses responsabilités.
Directeur de la protection de la jeunesse (LPJ)	Il remplit les rôles suivants : • intervenir dans tous les cas où la sécurité d'un enfant est ou peut être considérée comme compromise ; • être personnellement responsable de toutes les décisions qui concernent les enfants ; • assurer la coordination de toutes les interventions liées à la protection de l'enfance ; • appliquer certaines dispositions du *Code civil du Québec* en matière d'adoption ; • être responsable de faire appliquer des parties importantes de la LSJPA.

* Dans les faits, l'administration et la gestion des programmes sont confiées au sous-ministre.

4. Le directeur de la protection de la jeunesse relève du directeur général, mais la LPJ lui confère l'autorité exclusive pour toutes les questions liées à la protection de l'enfance.

Ressources financières

3.11 En 2007-2008, les centres jeunesse ont bénéficié de revenus de plus de un milliard de dollars afin de réaliser leurs activités ; 88 p. cent de cette somme provenait du MSSS par l'intermédiaire des agences, principalement du programme-services[5] Jeunes en difficulté. L'autre portion venait essentiellement de la contribution des usagers pour l'hébergement et de diverses autres sources, comme les montants versés par les communautés autochtones[6]. Les revenus des 16 centres jeunesse sont présentés à l'annexe 2. Le tableau 3, quant à lui, ventile les dépenses totales de ces établissements en 2006-2007 et en 2007-2008, et ce, par secteurs d'activité.

Tableau 3
Dépenses des 16 centres jeunesse

Dépenses*	2006-2007		2007-2008	
	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage
Ressources d'hébergement	390,3	39,7	413,4	41,5
Autres services aux usagers**	381,4	38,7	345,9	34,7
Administration et soutien aux services	135,7	13,8	150,0	15,0
Gestion des bâtiments et des équipements	76,8	7,8	87,3	8,8
Total	**984,2**	**100,0**	**996,6**	**100,0**

* Le coût de la rémunération, qui représentait 66 p. cent des dépenses totales en 2007-2008, a été réparti entre les quatre secteurs d'activité.

** Ce secteur comprend les dépenses associées à diverses activités : services auprès de la clientèle externe, accueil offert à la jeunesse, évaluation et orientation, assistance et soutien aux jeunes et à la famille, transport des usagers, etc.

Source : MSSS.

Ressources d'hébergement

3.12 Au Québec, sur une population totale de plus de 1,5 million de jeunes de 0 à 17 ans, 108 735[7] ont reçu des services de la part des centres jeunesse en 2007-2008 : 79 942 ont fait l'objet d'interventions relativement à l'application de la LPJ tandis que 17 643 étaient plutôt visés par la LSSSS et 15 384, par la LSJPA. La plupart des jeunes sont aidés tout en demeurant dans leur milieu familial mais, lorsque la situation l'exige, certains d'entre eux sont placés dans des ressources d'hébergement, institutionnelles ou non. En 2007-2008, 20 953 jeunes ont été hébergés ; 20 p. cent de leurs jours-présence ont d'ailleurs été passés dans des ressources institutionnelles.

En 2007-2008, 20 953 jeunes ont été hébergés.

5. Les services et les activités du système de santé et des services sociaux sont découpés par programme. En plus du programme-services Jeunes en difficulté, on trouve notamment les suivants : Santé physique, Perte d'autonomie liée au vieillissement et Santé mentale.
6. Le gouvernement fédéral (ou des organismes autochtones) assume une partie des dépenses relatives aux autochtones vivant sur les réserves en matière de services aux jeunes. Ainsi, au Québec, les centres jeunesse ont reçu 21,6 millions de dollars à ce titre en 2007-2008.
7. Parmi ces jeunes, certains ont reçu des services en vertu de plus d'une loi. Par ailleurs, 13,5 p. cent de ces usagers étaient âgés de 18 ans ou plus.

3.13 Les ressources institutionnelles sont principalement des centres de réadaptation et des foyers de groupe. Les premiers offrent à une clientèle présentant des problèmes assez importants des unités de vie, où s'exerce un encadrement avec différents niveaux de restriction sur la liberté des jeunes. Ces centres de réadaptation rendent accessibles tous les services requis par une telle clientèle, y compris la scolarisation. Les foyers de groupe, quant à eux, sont des résidences qui, tout en étant gérées et exploitées par les centres jeunesse, sont établies dans la communauté (il s'agit souvent de maisons). Ils hébergent jusqu'à neuf jeunes, qui fréquentent la plupart du temps les établissements scolaires ou occupent un emploi.

3.14 En ce qui concerne les ressources d'hébergement non institutionnelles, les personnes qui les administrent sont rétribuées par les centres jeunesse pour le placement des usagers. Ces ressources renvoient surtout aux réalités suivantes :

- Des familles d'accueil : Généralement, une ou deux personnes accueillent chez elles au maximum neuf enfants afin de leur offrir des conditions de vie favorisant une relation de type parental dans un contexte familial.
- Des ressources intermédiaires : Elles peuvent être constituées par un individu, un organisme ou une corporation. Afin de maintenir ou d'intégrer un jeune dans la communauté, elles lui offrent un milieu de vie adapté à ses besoins et lui donnent des services de soutien ou d'assistance que sa condition exige.

3.15 Les centres jeunesse disposaient en 2008 de 16 440 places d'hébergement ; plus de 41 p. cent de leurs dépenses y sont d'ailleurs associées. On trouvait 2 679 places en centres de réadaptation, 577 en foyers de groupe, 11 890 en familles d'accueil et 1 294 en ressources intermédiaires.

Plus de 41 p. cent des dépenses des centres jeunesse sont pour l'hébergement.

Objectifs et portée de notre vérification

3.16 Notre vérification avait pour but de nous assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux allouent les ressources aux centres jeunesse en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de leur performance en communiquant aux intéressés des objectifs assortis d'indicateurs et en effectuant un suivi de ceux-ci. Nous voulions également voir si les trois centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance et s'ils gèrent leurs ressources humaines, matérielles et financières de façon économique et efficiente.

3.17 Nous avons mené notre vérification auprès du MSSS. Nous avons également choisi trois régions où, pour chacune d'elles, nous avons effectué des travaux auprès de l'agence de la santé et des services sociaux et du centre jeunesse. Les trois régions sélectionnées, soit la Capitale-Nationale, Laval et le Saguenay–Lac-Saint-Jean, présentent des caractéristiques différentes. La région de la Capitale-Nationale est urbaine ; son centre jeunesse a reçu de l'agence de la région 76 millions de dollars en 2007-2008. Celle de Laval, urbaine également, est de moindre taille que la région de la Capitale-Nationale. Son centre jeunesse s'est vu allouer 52,2 millions de dollars. La région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, quant à elle, est plus éloignée des grands centres. Son centre jeunesse a bénéficié d'une somme de 34,1 millions de dollars.

3.18 Nous avons effectué plus de 60 entrevues avec des gestionnaires, des employés et des administrateurs de ces entités. Nous avons aussi consulté des documents et analysé des données : certains sont de portée provinciale et ont trait aux 16 centres jeunesse du Québec tandis que d'autres concernent plus précisément les centres jeunesse vérifiés. Par ailleurs, nous avons rencontré des gestionnaires de l'Association des centres jeunesse du Québec et de l'Association régionale des familles d'accueil de Québec. Enfin, un comité consultatif externe a été formé pour nous guider dans nos travaux.

3.19 Le lecteur trouvera à l'annexe 1 les objectifs de vérification et les critères d'évaluation relatifs à notre mission de vérification. Nos travaux se sont déroulés de novembre 2008 à juin 2009 ; cependant, les données financières utilisées proviennent généralement des exercices 2007-2008 et 2008-2009.

Résultats de notre vérification

Allocation des ressources du ministère et des agences et contribution à la performance

Allocation des ressources en lien avec les besoins

3.20 Afin d'assurer aux jeunes de chaque région des services équitables et de favoriser une gestion optimale des ressources, le MSSS, lorsqu'il distribue les ressources financières entre les agences, doit prendre en compte diverses variables, dont le volume de la clientèle régionale, ses besoins ainsi que les services qui lui sont offerts. La méthode de répartition des ressources du ministère entre les régions est expliquée plus en détail à l'annexe 3.

3.21 Les sommes reçues du MSSS par les agences sont réparties par ces dernières entre les établissements et organismes de leur territoire. Ainsi, les montants obtenus pour le programme Jeunes en difficulté sont distribués aux centres jeunesse, aux CSSS et aux organismes communautaires, les premiers recevant la plus grande portion. En effet, en 2007-2008, les centres jeunesse se sont vu attribuer 78 p. cent des sommes accordées par le ministère pour ce programme-services.

3.22 Notre analyse nous a permis de constater que le partage des ressources entre les régions n'est toujours pas fait en fonction des besoins régionaux. Bien que le MSSS se soit doté, dans son plan stratégique 2005-2010, d'une cible qui est de « réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années », il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Des progrès ont certes été réalisés depuis 2005, mais nous observons qu'il subsiste encore aujourd'hui des écarts de financement entre

Il y a des écarts marqués entre les régions.

les régions. En conséquence, des écarts marqués existent également entre les montants dévolus au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux divers centres jeunesse et, par le fait même, aux jeunes auprès desquels ils interviennent. Ce problème existe depuis longtemps[8].

3.23 Pour corriger la situation, le MSSS utilise depuis 2004-2005, pour une partie des ressources qu'il attribue, un mode de partage basé sur une approche populationnelle qui tient compte d'un indicateur de besoins pour chaque région, et ce, pour chaque programme-services. Ainsi, pour une portion des sommes accordées par l'entremise du programme-services Jeunes en difficulté, il considère entre autres le nombre de jeunes âgés de 0 à 17 ans, les caractéristiques sociosanitaires de la région ainsi que la mobilité de la clientèle entre les centres jeunesse.

3.24 Cependant, la correction n'est appliquée qu'à une infime partie des ressources allouées, c'est-à-dire aux allocations de développement mais, encore là, pas à la totalité de celles-ci. Les allocations budgétaires de base, quant à elles, sont une reconduction indexée du budget historique. Depuis 2004-2005, les allocations de développement pour l'ensemble des programmes-services, réparties selon une approche populationnelle, ont représenté en moyenne moins de 1 p. cent par année des sommes affectées par le MSSS. Plus précisément, les allocations de développement pour le programme-services Jeunes en difficulté équivalaient en 2008-2009 à 1,5 p. cent des sommes accordées par le ministère à ce programme-services.

3.25 En conséquence, le rythme actuel de réduction des écarts ne permet pas au MSSS d'assurer l'équité régionale au regard des besoins en ce qui a trait aux sommes allouées au programme-services Jeunes en difficulté, donc aux centres jeunesse. En effet, le rythme des modifications apportées par le ministère et les agences au financement des centres jeunesse que l'on observe depuis 2004-2005 est si faible pour certains centres jeunesse que, s'il se maintient, un des centres jeunesse prendra plus de 52 ans à obtenir sa juste part des ressources financières et un autre, plus de 39 ans. Qui plus est, 2 centres jeunesse, soit ceux du Bas-Saint-Laurent et de Gaspésie / Les Îles, ont vu leur part des sommes attribuées aux centres jeunesse diminuer, alors qu'elle aurait augmenté si l'approche populationnelle avait été appliquée intégralement. Notons cependant que certaines régions ont vu, pour le programme-services Jeunes en difficulté, leur part relative de financement augmenter significativement depuis 2004-2005. C'est le cas notamment de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean.

3.26 Afin d'évaluer dans quelle mesure l'allocation des ressources aux agences tient compte des besoins régionaux, nous avons fait l'exercice de répartir les ressources financières affectées au programme-services Jeunes en difficulté en 2007-2008 en appliquant le mode de partage basé sur l'approche populationnelle qu'utilise le MSSS pour les allocations de développement. Aux fins de notre démonstration, cet exercice n'a porté que sur une année (la dernière dont les chiffres étaient disponibles). Toutefois, nous sommes conscients que, avec ce mode, des fluctuations peuvent survenir d'une année à l'autre quant à la part relative estimée pour chaque région. Le tableau 4 présente une comparaison entre les sommes accordées en 2007-2008 par le ministère aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté et celles qu'elles recevraient si la distribution des ressources financières de ce programme était faite intégralement selon l'approche populationnelle.

8. Le Vérificateur général a fait ce constat dès 1997-1998 lors d'une vérification portant sur la gestion des services sociaux offerts aux jeunes (chapitre 4, tome II, 1997-1998).

Tableau 4
Ressources financières pour le programme-services Jeunes en difficulté et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Agence	Ressources financières obtenues du MSSS	Ressources financières estimées selon l'approche populationnelle*	Écart	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
06	Montréal	249,72	224,60	25,12	10,1
13	Laval	50,66	46,45	4,21	8,3
05	Estrie	39,00	36,66	2,34	6,0
03	Capitale-Nationale	75,90	71,62	4,28	5,6
01	Bas-Saint-Laurent	26,65	26,29	0,36	1,4
12	Chaudière-Appalaches	42,26	42,12	0,14	0,3
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	33,88	34,55	–0,67	–2,0
15	Laurentides	60,02	63,12	–3,10	–5,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	59,69	62,88	–3,19	–5,3
16	Montérégie	130,14	137,40	–7,26	–5,6
09	Côte-Nord	17,65	18,86	–1,21	–6,9
07	Outaouais	36,24	41,76	–5,52	–15,2
08	Abitibi-Témiscamingue	21,40	25,32	–3,92	–18,3
14	Lanaudière	45,86	54,46	–8,60	–18,8
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	13,06	16,04	–2,98	–22,8
Total		**902,13**	**902,13**	**0,00**	

* Les ressources financières sont ajustées pour tenir compte de la mobilité de la clientèle entre les régions et de certaines particularités régionales telles que la défavorisation matérielle et sociale et les coûts supplémentaires causés par la dispersion de la population sur le territoire.

Source : MSSS

3.27 Les ressources financières estimées en fonction de l'approche populationnelle s'éloignent parfois considérablement de celles effectivement reçues. Par exemple, les régions de Montréal et de la Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine ont des écarts notables.

3.28 Comme la majeure partie des ressources du programme-services Jeunes en difficulté est allouée aux centres jeunesse, cette façon de faire compromet l'équité entre ces établissements. L'annexe 4 présente cette même comparaison ; nous avons cette fois considéré les ressources financières versées en 2007-2008 par le MSSS aux centres jeunesse, par l'intermédiaire des agences.

3.29 Ces écarts, positifs ou négatifs, ont un effet direct sur le budget par jeune ayant fait l'objet d'interventions, qui varie lui aussi de façon importante selon les centres jeunesse. Le tableau 5 présente cette information par centre jeunesse, en ordre décroissant, ainsi que le budget que chacun aurait obtenu si l'approche populationnelle avait été appliquée intégralement à l'ensemble des ressources qui leur ont été allouées.

Tableau 5
Budget par jeune ayant fait l'objet d'interventions, pour 2007-2008[1]

Région	Centre jeunesse	Nombre de jeunes	Budget (en millions de dollars)[2]	Budget par jeune (en dollars)	Budget par jeune selon l'approche populationnelle (en dollars)	Écart (en dollars)
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	5 217	75,4	14 453	n.d.[3]	n.d.[3]
13	Centre jeunesse de Laval	4 095	57,4	14 017	11 924	2 093
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	17 727	216,0	12 185	11 250[3]	1 450[3]
05	Centre jeunesse de l'Estrie	3 653	39,8	10 895	10 898	– 3
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	1 365	14,5	10 623	13 253	– 2 630
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	3 355	35,2	10 492	11 407	– 915
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	9 210	80,7	8 762	8 170	592
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	5 285	45,1	8 534	8 621	– 87
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	4 592	38,9	8 471	8 591	– 120
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	3 157	26,7	8 457	8 914	– 457
16	Centre jeunesse de la Montérégie	16 772	133,8	7 978	8 551	– 573
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	7 049	51,0	7 235	7 970	– 735
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	8 503	59,7	7 021	8 178	– 1 157
15	Centre jeunesse des Laurentides	9 146	62,4	6 823	7 397	– 574
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	6 021	35,7	5 929	7 304	– 1 375
Total		**105 147**	**972,3**			
Moyenne provinciale[4]				**9 247**	**9 247**	

1. Nous avons exclu de cette analyse le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, étant donné que le montant qui lui est alloué pour le volet « centre jeunesse » n'est pas précisément déterminé à l'intérieur de l'ensemble des sommes qu'il reçoit.
2. Le budget total réel des centres jeunesse comprend des revenus provenant d'autres sources que du MSSS, d'où les différences entre les données contenues dans cette colonne et celles présentées à l'annexe 4. De plus, pour les centres jeunesse de Montréal – Institut universitaire et de Québec – Institut universitaire, un montant de 3 millions de dollars dévolu à leur mission universitaire a été soustrait.
3. Nous avons inclus le budget par jeune selon l'approche populationnelle des Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw dans celui du Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire. L'écart est calculé en fonction du budget réel moyen par jeune de cette région.
4. Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

Budget par jeune : de 14 453 à 5 929 dollars.

3.30 On constate que le budget réel par jeune ayant fait l'objet d'interventions oscille entre 14 453 et 5 929 dollars selon le centre jeunesse qui l'accueille. De même, pour un nombre similaire de jeunes, le budget d'un centre jeunesse peut varier du simple au double, par exemple de 35,7 millions de dollars pour les Centres jeunesse de l'Outaouais à 75,4 millions de dollars pour les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Si le MSSS appliquait intégralement la méthode populationnelle, les différences entre les centres jeunesse seraient réduites de façon significative et les extrêmes seraient moindres (de 13 253 à 7 304 dollars).

3.31 Les tableaux 4 et 5 font ressortir des écarts importants de richesse relative entre les régions et entre les centres jeunesse. Des raisons valables peuvent expliquer une certaine part de ces écarts : lourdeur des cas, âge, quantité et qualité des infrastructures, éloignement, etc. Voilà pourquoi les agences et les centres jeunesse ne doivent pas nécessairement recevoir le montant exact estimé en fonction de l'approche populationnelle. Par contre, le MSSS devrait s'assurer que ces écarts entre les régions n'engendrent pas des niveaux de qualité des services inappropriés.

3.32 Une des conséquences possibles du mode de répartition actuel est qu'on ne puisse assurer aux jeunes de chaque région un niveau de service équivalent. À titre d'exemple, en ce qui concerne le nombre d'intervenants cliniques, c'est-à-dire les personnes les plus directement impliquées dans les services aux jeunes, les centres jeunesse qui ont un budget plus important ont à leur emploi plus de personnel clinique par jeune que les centres les moins bien nantis. Le nombre d'enfants ayant fait l'objet d'interventions par membre du personnel clinique (par équivalent temps complet (ETC)) varie de 6 à 21 selon les centres jeunesse, soit un écart de plus de 71 p. cent. Cette situation influence conséquemment l'offre de services.

3.33 Plusieurs facteurs, dont les décisions de gestion, peuvent influencer les délais d'accès aux services des centres jeunesse. Il existe notamment une certaine relation entre ces délais et les écarts que nous avons constatés entre les ressources financières obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle (voir annexe 4). Le tableau 6 précise les délais d'accès moyens à deux services offerts en vertu de la LPJ ; ces délais sont d'ailleurs suivis par le MSSS. Les centres jeunesse[9] sont classés en ordre croissant quant au délai moyen d'attente pour l'évaluation.

9 Le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord ne fait pas partie de cette analyse, puisque le budget par jeune n'est pas disponible.

Tableau 6
Délai moyen d'attente par rapport à l'écart entre les ressources financières allouées et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Centre jeunesse	Délai moyen d'attente pour l'évaluation (en jours)*	Délai moyen d'attente pour l'application des mesures (en jours)**	Écart entre les ressources allouées et celles estimées (en pourcentage)
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	5,4	8,0	– 29,0
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	7,4	7,0	– 25,4
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	7,5	16,5	– 19,2
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	8,1	7,6	7,1
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	8,8	12,8	12,6
13	Centre jeunesse de Laval	10,6	14,2	16,5
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	12,2	16,0	12,6
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	15,7	18,3	– 1,0
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	16,8	35,5	– 1,7
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	20,2	16,2	– 14,2
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	21,7	16,0	– 5,9
16	Centre jeunesse de la Montérégie	21,8	22,1	– 7,9
15	Centre jeunesse des Laurentides	22,6	21,6	– 9,5
05	Centre jeunesse de l'Estrie	23,9	25,5	– 0,1
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	26,1	28,9	– 11,5
Moyenne provinciale* **		**15,4**	**18,9**	

* Ce délai correspond au temps écoulé entre la décision de retenir un signalement et le moment du premier contact entre un intervenant et l'enfant ou ses parents.
** Ce délai correspond au temps écoulé entre le choix des mesures requises (placement, aide à la famille, etc.) et leur mise en œuvre.
*** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

3.34 Ce tableau montre que les centres jeunesse qui ont un écart de richesse positif (en beige foncé) ont des délais d'attente plus courts que la moyenne provinciale, ce qui est dans l'ordre des choses. Cependant, certains des centres jeunesse qui ont un écart négatif (en beige pâle) se démarquent et réussissent à limiter les délais d'accès. C'est le cas des centres jeunesse de Gaspésie / Les Îles, de l'Outaouais ainsi que de la Mauricie et du Centre-du-Québec.

3.35 Par ailleurs, le fait de ne pas répartir les ressources en fonction des besoins ne favorise pas non plus la gestion optimale des ressources ni la performance. La section suivante contient des exemples appuyant cette affirmation.

Mesure de la performance

3.36 La mesure de la performance se base sur le degré d'atteinte des cibles déterminées et a pour but de vérifier la réalisation des objectifs[10]. La performance permet donc de comparer les résultats obtenus par rapport aux engagements pris. Par exemple, le gouvernement de l'Australie[11] a circonscrit les éléments à considérer pour mesurer la performance dans un contexte gouvernemental. Celle-ci correspond à la relation entre les objectifs visés par le gouvernement lorsqu'il attribue des fonds à un fournisseur, qui transforme ces ressources en services, et les effets de ces services sur les individus et la communauté. Les trois principales dimensions de la performance sont :

- l'équité : traitement égal pour un même besoin et traitement inégal mais juste pour des besoins inégaux ou spéciaux ;
- l'efficacité : relation entre les résultats obtenus à la suite d'un service et l'objectif de ce service ;
- l'efficience : qualité d'un rendement permettant de réaliser un objectif avec le minimum de moyens engagés, notamment en fonction de la dimension économique, donc de la production de meilleurs services au moindre coût.

3.37 Le moyen choisi par le MSSS et les agences pour contribuer à l'amélioration de la performance des établissements, y compris celle des centres jeunesse, est de fixer des indicateurs, qui sont précisés dans les ententes de gestion et d'imputabilité[12], et d'en faire le suivi. Les cinq indicateurs retenus par le ministère pour les centres jeunesse sont les suivants :

- le délai moyen d'attente pour l'évaluation par la Direction de la protection de la jeunesse ;
- le délai moyen d'attente pour l'application des mesures en protection de la jeunesse ;
- le délai moyen entre l'ordonnance de la cour et la prise en charge en vertu de la LSJPA ;
- le taux de nouveaux placements en centre jeunesse ;
- le ratio du nombre d'heures en assurance salaire sur le nombre d'heures travaillées pour l'ensemble de la main-d'œuvre. Cet indicateur vise tous les établissements du réseau.

10. Cette information est tirée du *Guide sur la gestion axée sur les résultats* du Secrétariat du Conseil du trésor.
11. Cette information provient du *Report on Government Services 2009* du gouvernement de l'Australie.
12. Les ententes de gestion et d'imputabilité permettent au MSSS, qui signe une entente (généralement annuelle) avec chaque agence, et à l'agence, qui conclut une entente avec chaque établissement, d'assurer le suivi des résultats. L'entente entre l'établissement et son agence contient notamment des orientations stratégiques et fait état des objectifs. Elle comprend également les indicateurs du MSSS et peut inclure d'autres indicateurs définis par l'agence pour en évaluer la performance.

3.38 Ces indicateurs ne concernent que quelques éléments de la performance des centres jeunesse (principalement l'accessibilité), ce qui ne permet pas de l'apprécier dans son ensemble. Le MSSS et les agences n'utilisent aucun indicateur visant à évaluer la pertinence des services (par exemple le taux d'utilisation de chaque type d'hébergement) et les différents volets de leur qualité (continuité et intensité des services, sécurité des jeunes, etc.). De plus, ils pourraient effectuer un suivi et une analyse de plusieurs autres indicateurs au regard de la capacité des ressources humaines à accomplir la mission (par exemple le nombre d'heures de formation par employé) de même que d'autres relatifs à l'économie et à l'efficience. Ainsi, ils pourraient suivre le coût moyen par jour par type d'hébergement. Le seul élément de nature « économique » qui est suivi par le ministère et les agences est le respect de l'équilibre budgétaire par chaque centre jeunesse.

On ne peut apprécier la performance : trop peu d'indicateurs sont suivis.

3.39 Le MSSS effectue le suivi de plusieurs données non comprises dans les ententes de gestion et d'imputabilité, notamment de données relatives aux dispositions de la LPJ. Toutefois, comme aucune cible n'est fixée en relation avec ces données, le ministère ne fait que constater les tendances.

3.40 Par ailleurs, en 2007, le MSSS a publié ses orientations relatives à des standards pour le programme-services Jeunes en difficulté[13] et a formulé l'offre de services à mettre en place d'ici 2012. Des standards[14] concernant l'accès aux services, leur continuité et leur qualité y sont précisés pour 22 services offerts aux jeunes ; cependant, ceux visant l'économie, l'efficience et l'efficacité y sont peu nombreux. De plus, bien que plusieurs standards puissent constituer des indicateurs intéressants, le suivi de leur application n'est que partiellement fait par le ministère. Quant à l'Association des centres jeunesse du Québec, elle a élaboré, en 1997-1998, des standards pour l'ensemble des activités des centres jeunesse. Selon elle, ils constituent une bonne base, mais ils mériteraient d'être révisés.

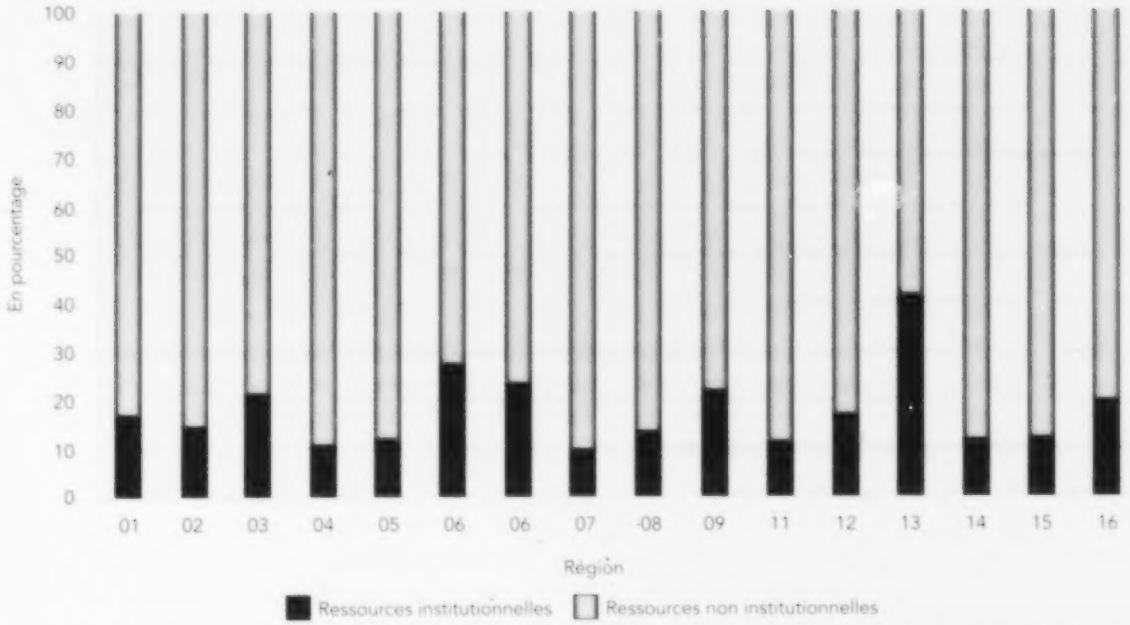
3.41 Afin d'apprécier, à titre d'illustration, un aspect de la performance des centres jeunesse, soit la gestion de leurs ressources de façon économique, nous avons examiné les dépenses relatives à l'hébergement. En 2007-2008, celles-ci représentaient 413 millions de dollars pour l'ensemble des centres jeunesse, soit 41 p. cent de leurs dépenses totales.

3.42 Ainsi, nous avons constaté des écarts entre les centres jeunesse tant dans le choix de la ressource que dans le coût moyen des modes d'hébergement. Divers facteurs peuvent expliquer ces écarts ; cependant, les gestionnaires doivent être en mesure de les justifier. Le graphique 1 indique, pour chaque centre jeunesse, la proportion des jours-présence en ressources d'hébergement institutionnelles (centres de réadaptation et foyers de groupe) et non institutionnelles (familles d'accueil et ressources intermédiaires).

Écarts notables dans le choix du mode d'hébergement et le coût moyen de chaque mode.

13. Ces standards s'adressent principalement aux CSSS et aux centres jeunesse.
14. Un plan d'intervention présent dans le dossier de chaque enfant est un exemple de standard.

Graphique 1
Proportion des jours-présence selon le type d'hébergement, pour 2007-2008*



* Les deux régions 06 représentent dans l'ordre le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Par ailleurs, les jours-présence utilisés par le Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire dans les centres de réadaptation de Laval, en vertu d'une entente, ont été ajoutés au Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et soustraits à celui de Laval.

Source : MSSS

3.43 À l'échelle provinciale, les centres jeunesse hébergent leurs jeunes usagers en ressources institutionnelles dans une proportion moyenne de 20 p. cent de leurs jours-présence. Selon les régions, ce taux varie de 10 p. cent, pour les Centres jeunesse de l'Outaouais, à 42 p. cent, pour celui de Laval. Bien que son taux de placement[15] des jeunes soit comparable au taux moyen provincial, le Centre jeunesse de Laval offre en proportion moins de places en ressources non institutionnelles que les autres : alors que la moyenne provinciale de ces places sur l'ensemble des places recensées est de 80 p. cent, Laval n'en fournit que 58 p. cent. Il fait conséquemment appel aux familles d'accueil pour 49 p. cent de ses places d'hébergement tandis que la moyenne provinciale est de 72 p. cent.

Des centres jeunesse utilisent plus que d'autres l'hébergement en ressources institutionnelles.

3.44 Plusieurs raisons peuvent expliquer cet écart ; cependant, il importe que le Centre jeunesse de Laval analyse ces données à la lumière des besoins de sa clientèle. De fait, s'il utilisait les ressources institutionnelles dans la même proportion que la moyenne québécoise, l'économie potentielle pourrait atteindre 6 millions de dollars annuellement. Cette analyse est importante, d'autant plus que des études démontrent qu'il faut chercher à héberger un jeune dans la ressource qui se rapproche le plus de son milieu de vie.

15. Le taux de placement est la proportion des jeunes, pris en charge par les centres jeunesse, qui sont hébergés.

3.45 Le tableau 7 précise, pour chaque centre jeunesse, le coût[16] moyen par jour par type d'hébergement et fait ressortir que le coût des ressources institutionnelles est plus élevé que celui des ressources non institutionnelles.

Tableau 7
Coût moyen par jour par type d'hébergement, pour 2007-2008*

Région	Centre jeunesse	Ressources institutionnelles		Ressources non institutionnelles	
		Centres de réadaptation	Foyers de groupe	Ressources intermédiaires	Familles d'accueil
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	337	–	108	54
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	295	420**	104	52
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	280	259	66	49
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	243	–	149	47
05	Centre jeunesse de l'Estrie	359	382	108	49
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	309	259	94	44
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	396	361	67	45
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	471	–	–	46
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	258	–	125	52
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	311	–	119	48
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	292	–	–	51
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	250	252	117	54
13	Centre jeunesse de Laval	377	273	133	48
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	239	–	111	47
15	Centre jeunesse des Laurentides	224	–	120	51
16	Centre jeunesse de la Montérégie	218	334	116	50
Moyenne provinciale* **		**291**	**288**	**110**	**48**

* Nous avons exclu de notre analyse l'hébergement dans la catégorie « autres ressources », laquelle est peu significative en termes de volume.

** Le foyer de groupe de ce centre jeunesse a amorcé ses activités en octobre 2007; l'année financière ne couvre donc que six mois.

*** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

16. Ce coût comprend principalement la rémunération du personnel des centres de réadaptation et des foyers de groupe ainsi que la rétribution des familles d'accueil et des ressources intermédiaires. Il exclut notamment les coûts liés à l'alimentation, à la buanderie, au contentieux, à la gestion des bâtiments et des équipements, à la scolarisation et au transport des jeunes.

3.46 Encore une fois, des écarts importants sont relevés d'un centre jeunesse à l'autre en termes de coût moyen par jour, et ce, dans toutes les catégories de ressources. Des raisons peuvent expliquer certains écarts, par exemple l'éloignement, le taux d'occupation (faible ou élevé) ou les économies d'échelle. On constate que trois des quatre centres jeunesse qui reçoivent, si l'on considère les estimations de l'approche populationnelle, plus que leur part relative des sommes attribuées (soit celui de Laval[17] et les deux centres jeunesse de Montréal) ont un coût moyen par jour-présence en centre de réadaptation plus élevé que la moyenne provinciale.

3.47 Nous avons recommandé au ministère :

- en ce qui concerne l'allocation des ressources aux agences pour le programme-services Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité ;
- de fixer un nouvel échéancier pour réduire au minimum les écarts de financement entre les régions, de rendre compte des résultats dans son rapport annuel de gestion et d'expliquer les écarts résiduels ;
- de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'assurer le suivi de leur utilisation par les centres jeunesse.

3.48 Nous avons recommandé au ministère et aux agences vérifiées d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre.

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance

3.49 Se fixer des objectifs de performance et effectuer un suivi régulier de leur atteinte constituent des éléments incontournables pour assurer une gouvernance adéquate d'un centre jeunesse, laquelle est assumée par le conseil d'administration de même que par la haute direction. Cet exercice est d'autant plus important que, comme nous l'avons mentionné précédemment, les indicateurs précisés dans les ententes de gestion et d'imputabilité ne permettent pas d'apprécier la performance des centres jeunesse dans son ensemble.

3.50 Afin d'évaluer la qualité de la gouvernance exercée dans les centres jeunesse vérifiés, nous avons examiné certains éléments clés qui la favorisent, notamment le plan stratégique et sa mise en œuvre, y compris son suivi, l'engagement du conseil d'administration ainsi que le rapport annuel de gestion.

17. Notons qu'une entente datant de 2005 prévoit que le Centre jeunesse de Laval doit maintenir 108 places dans ses centres de réadaptation pour la clientèle de la région de Montréal.

Plan stratégique

3.51 Le plan stratégique est un outil essentiel, en sus de l'entente de gestion et d'imputabilité convenue avec l'agence, pour déterminer les orientations stratégiques de l'organisation, ses objectifs, ses cibles de résultats ainsi que les indicateurs qui serviront à mesurer leur atteinte, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité. De même, il permet de décrire la mission de l'organisme et ses principaux enjeux. En outre, le plan stratégique vise à mettre en lumière le rôle du centre jeunesse, qui est d'être le partenaire de plusieurs réseaux locaux de services de santé et de services sociaux afin d'assurer la complémentarité et la continuité des services. L'élaboration d'un plan d'action annuel pour assurer la mise en œuvre du plan stratégique est également une bonne pratique. Le plan d'action précise notamment les objectifs particuliers, les cibles annuelles et les actions pour les atteindre. Enfin, le tableau de bord permet de suivre les indicateurs et présente les résultats obtenus en relation avec les cibles.

3.52 Lors de notre vérification, nous avons constaté que seul le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean possédait un plan stratégique, lequel couvre la période 2007-2010. Celui-ci présente des objectifs et des indicateurs, mais il ne comporte pas de cibles de résultats. Quant au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, il entend finaliser cet automne son premier plan stratégique. Le Centre jeunesse de Laval, pour sa part, n'en a pas encore élaboré un, mais il compte amorcer cet exercice prochainement.

Un seul centre jeunesse vérifié a un plan stratégique.

3.53 La pénurie anticipée de main-d'œuvre fait partie des enjeux pouvant figurer dans le plan stratégique d'un centre jeunesse. Il s'agit là d'un facteur de risque important qui peut limiter grandement la capacité du centre jeunesse à assurer sa mission. Les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et du Saguenay–Lac-Saint-Jean ont d'ailleurs identifié ce risque et établi des mesures pour l'atténuer.

3.54 En ce qui concerne les plans d'action en lien avec les plans stratégiques, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean en a produit un. Quant aux deux autres établissements vérifiés, leurs plans d'action portent essentiellement sur les objectifs issus de la démarche d'agrément[18] et de la planification annuelle de la direction.

3.55 Par ailleurs, les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et du Saguenay–Lac-Saint-Jean utilisent le tableau de bord comme outil pour suivre la performance. Toutefois, celui de Québec comporte une quarantaine de pages ; il aurait avantage à être condensé et à se limiter aux objectifs et aux cibles stratégiques futurs, aux éléments à risques et aux indicateurs présentés dans l'entente de gestion et d'imputabilité. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean emploie, pour sa part, plusieurs tableaux de bord non intégrés, et les informations qui y sont présentées gagneraient à être associées à des indicateurs et à des cibles. Quant au Centre jeunesse de Laval, les administrateurs reçoivent un rapport volumineux qui regroupe une liste d'activités ainsi que des données diverses.

Les tableaux de bord gagneraient à être intégrés et condensés.

18. Tous les trois ans, le Conseil québécois d'agrément effectue une évaluation du plan d'amélioration produit par le centre jeunesse dans un esprit d'amélioration continue des services et un souci d'efficience dans la prestation de ces services. Un rapport découle de cet exercice.

3.56 En conséquence, si les informations obtenues sont trop nombreuses ou trop restreintes et qu'elles ne sont pas associées à des objectifs ou à des cibles, les membres du conseil d'administration et la haute direction auront de la difficulté à se fixer des objectifs concrets et à suivre la performance de leur organisation, d'autant plus que plusieurs volets de cette performance ne sont abordés qu'occasionnellement ou ne le sont pas du tout.

Engagement des membres du conseil d'administration

3.57 L'engagement des membres d'un conseil d'administration se traduit notamment par leur participation aux séances du conseil ainsi que par la présence de comités actifs du conseil d'administration. Ces aspects permettent aux administrateurs de jouer pleinement leur rôle et d'influencer la performance de leur centre jeunesse.

3.58 Les trois centres jeunesse vérifiés respectent la loi quant au nombre minimal de séances du conseil d'administration, qui est fixé à six par année par la LSSSS. Le taux de participation des membres, pour la période du 1er avril 2007 au 31 mars 2009, était respectivement de 71, de 78 et de 83 p. cent pour les centres jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de Laval et de Québec. Un taux de présence de 90 p. cent est toutefois préconisé par des experts.

3.59 En ce qui concerne les comités du conseil d'administration[19], qui sont un moyen d'accroître l'influence des administrateurs sur la performance de l'organisation, les trois conseils d'administration en ont implanté, mais en nombre plus ou moins important. Notons que le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire est le seul à avoir un comité de gouvernance, ce qui est considéré comme une bonne pratique. Par ailleurs, les trois centres jeunesse vérifiés ont mis en place les comités prévus par la LSSSS[20].

Rapport annuel de gestion

3.60 Dans un souci d'évaluation de la performance, le rapport annuel de gestion d'un centre jeunesse lui permet de rendre compte de ses résultats en faisant le bilan de ses activités en lien avec ses cibles, son plan stratégique et son entente de gestion et d'imputabilité. Le tableau 8 présente le résultat de notre analyse[21] des rapports annuels de gestion des trois centres jeunesse vérifiés.

19. Les comités auxquels nous faisons référence relèvent du conseil d'administration et sont composés en tout ou en partie de membres du conseil. À titre d'exemples, mentionnons le comité de vérification, le comité de gouvernance ou encore le comité des ressources humaines.
20. Les comités prévus par la LSSSS sont le comité de vigilance et de la qualité, le comité de gestion des risques, le comité des usagers et des résidents ainsi que le conseil multidisciplinaire.
21. Les critères utilisés proviennent de directives du MSSS ainsi que de bonnes pratiques en matière de reddition de comptes.

Tableau 8
Rapport annuel de gestion 2007-2008

Élément inclus	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Objectifs du plan stratégique ou des plans d'action	◣	◣	◣
Cibles de l'entente de gestion et d'imputabilité	■	◣	◣
Déclaration de fiabilité des données	■	■	■
États financiers	–	■	■
Explication des écarts en lien avec les cibles	–	–	■
Comparaison avec une entité similaire	–	–	–
Données sur plus de deux ans (indicateurs, services, clientèle, etc.)	◣	–	–
Lien entre les ressources utilisées et les résultats	–	–	–

■ Élément présent ◣ Élément partiellement présent – Élément absent

Source : Centres jeunesse vérifiés

3.61 Plusieurs éléments permettant de juger de la performance des centres jeunesse et de l'atteinte de leurs objectifs sont absents de ces rapports. D'ailleurs, comme les plans stratégiques et les plans d'action ne comprennent aucune cible et que plusieurs objectifs et indicateurs sont imprécis ou non mesurables, l'appréciation de la performance des trois établissements s'avère difficile.

Plusieurs éléments permettant de juger de la performance sont absents.

3.62 Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- de procéder périodiquement dans le respect des saines pratiques à un exercice de planification stratégique qui comprend la détermination d'objectifs, de cibles et d'indicateurs en lien avec la performance, y compris ceux de l'entente de gestion et d'imputabilité et ceux du plan d'amélioration issu de la démarche d'agrément, et de les suivre ;
- de mener une réflexion sur le fonctionnement du conseil d'administration afin notamment d'accroître l'engagement de ses membres et l'influence qu'ils peuvent avoir sur la performance du centre jeunesse, en considérant entre autres :
  - la pertinence de mettre en place d'autres comités ;
  - les besoins en matière d'information pour suivre la performance du centre jeunesse ;
- de rendre compte, dans leur rapport annuel de gestion, des résultats de leur performance en fonction des objectifs présentés dans leur plan stratégique et leur entente de gestion et d'imputabilité, et ce, en conformité avec la législation et les bonnes pratiques en la matière.

Gestion des ressources par les centres jeunesse

3.63 Peu d'informations permettent de suivre la performance des centres jeunesse au regard de leur gestion des ressources humaines, matérielles et financières. Nous avons donc effectué des travaux de vérification auprès de trois centres jeunesse afin de nous assurer qu'ils gèrent leurs ressources de manière économique et efficiente. Nous avons comparé divers aspects de ces centres jeunesse et évalué la conformité de certains éléments de leur gestion.

Certaines pratiques ni économiques ni efficientes.

3.64 Nos travaux nous amènent à conclure qu'il y a des écarts substantiels quant à la performance des centres jeunesse vérifiés au regard de l'utilisation des ressources humaines, matérielles et financières et que certaines pratiques ne sont ni économiques ni efficientes. Les gestionnaires devraient s'attarder d'une façon particulière à ces écarts et adopter de saines pratiques en matière d'économie et d'efficience. Par contre, à l'exception de lacunes concernant l'attribution de quelques contrats, la majeure partie des activités vérifiées est en conformité avec la réglementation, comme nous le verrons dans les sections suivantes.

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe

Capacité de production et intensité des services

3.65 Les 3 centres jeunesse vérifiés comptent au total 1 244 personnes offrant des services cliniques ; de ce nombre, 41 p. cent travaillent auprès de la clientèle externe. Ce sont principalement des agents de relations humaines, des éducateurs et des techniciens en assistance sociale.

3.66 Les intervenants cliniques qui agissent auprès des jeunes non hébergés en ressources institutionnelles (rencontres avec un jeune et sa famille ou sa famille d'accueil, visites à domicile, contacts téléphoniques, etc.) sont rattachés à un point de service[22]. Ces employés, dont la supervision est assumée par un chef de service, rendent compte de leur nombre d'heures de travail globalement, mais ne les répartissent pas entre les différentes tâches réalisées. En conséquence, les centres jeunesse ne connaissent pas la capacité de production de ces intervenants cliniques, soit la proportion de leur temps de travail qu'ils consacrent à la prestation de services directs à la clientèle, ni la proportion dévolue aux autres tâches professionnelles et administratives.

3.67 Afin d'évaluer la capacité de production de ces intervenants, comme l'information n'était pas disponible dans les centres jeunesse vérifiés, nous avons sélectionné pour chacun de ces établissements un point de service qui compte de 10 à 13 intervenants cliniques. Nous avons, par la suite, analysé la répartition de leur temps de travail pour le mois de février 2009. Notons qu'aucun des chefs de service de ces points de service ne connaissait cette répartition pour les intervenants cliniques sous leur responsabilité.

22. Un centre jeunesse possède généralement plusieurs points de service, où des intervenants offrent des services à la clientèle externe de leur territoire.

3.68 Nous avons calculé le temps dévolu aux services directs à la clientèle[23], employé pour le compte d'un jeune ou de sa famille, et celui consacré aux autres tâches professionnelles et administratives (saisie des informations dans les dossiers électroniques, rédaction des rapports de révision légale, préparation d'audiences, réunions, déplacements, etc.). Les informations relatives aux activités proviennent des dossiers de suivi des activités des usagers et le temps de chaque activité a été estimé avec l'aide des chefs de service. Le tableau 9 présente les résultats de ce travail.

Tableau 9
Capacité de production moyenne du personnel clinique, pour février 2009 (en pourcentage)

	Services directs à la clientèle	Autres tâches professionnelles et administratives
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		
Deux* points de service : 24 membres du personnel clinique	30	70
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		
Un point de service : 13 membres du personnel clinique	46	54
Centre jeunesse de Laval		
Un point de service : 10 membres du personnel clinique	58	42
Moyenne	**45**	**55**

* Pour le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, nous avons considéré le personnel clinique de deux points de service, étant donné qu'un chef de service assume la responsabilité d'une partie du personnel clinique de deux points de service et qu'un autre a la responsabilité de l'autre partie.

On ne s'assure pas de maximiser l'efficience des employés.

3.69 La majorité du temps de travail des intervenants cliniques travaillant dans les points de service analysés de deux centres jeunesse sur trois n'est pas consacrée aux services directs à la clientèle, les autres tâches professionnelles et administratives occupant beaucoup de leur temps. Une analyse de ces données de la part des centres jeunesse leur permettrait de maximiser l'efficience de ces employés.

Plusieurs employés passent moins du tiers de leur temps à offrir des services directs à la clientèle.

3.70 De même, la proportion de temps accordée aux services directs à la clientèle est très variable d'un intervenant à l'autre, et ce, à l'intérieur même d'un point de service : elle oscille entre 4 et 91 p. cent du temps travaillé pour le mois vérifié. Bien que diverses raisons peuvent expliquer le résultat individuel de certains employés (spécialité de l'intervenant, retour progressif au travail, affectation à une autre tâche, etc.), 20 des 47 employés évalués passent moins du tiers de leur temps à offrir des services directs à la clientèle. Selon les personnes rencontrées, la saisie d'informations dans les dossiers informatisés des usagers représente une grande partie du temps alloué aux tâches professionnelles et administratives. Il serait nécessaire d'optimiser les pratiques en ce domaine.

23. Nous avons considéré comme des services directs à la clientèle, d'une part, ceux dont le MSSS a tenu compte dans sa définition du nombre d'interventions dont ont bénéficié les jeunes et leur famille et, d'autre part, certains services professionnels pour le compte du jeune, tels que les discussions cliniques, les présences au tribunal et les consultations professionnelles.

3.71 L'absence d'information concernant le nombre d'heures consacrées à la prestation de services directs à la clientèle ainsi que le manque de directives et de standards à atteindre, tant du ministère que des centres jeunesse, ne favorisent pas l'efficience du personnel ni ne facilitent le suivi de cet aspect par les chefs de service.

3.72 En ce qui a trait à l'intensité des services offerts, qui représente pour le MSSS la fréquence des services rendus à chaque jeune, le ministère expérimente un indicateur afin de la mesurer. Cet indicateur est en réponse à la préoccupation d'améliorer l'intensité des services. Il correspond au nombre moyen d'interventions[24] aux deux semaines dont ont bénéficié les jeunes et leur famille de la part de l'intervenant clinique responsable de l'application des mesures de protection, en vertu de la LPJ. Le MSSS estime qu'une intervention en moyenne aux deux semaines auprès du jeune ou de sa famille constitue une intensité de services acceptable. Notons qu'il s'agit d'une moyenne et que l'intensité des services devrait être établie en fonction des besoins du jeune.

3.73 Cet indicateur est un pas dans la bonne direction. Il présente toutefois des faiblesses : le calcul du taux d'intensité, tel que développé par le ministère, ne tient compte ni de la nature ni de la durée de l'intervention : une entrevue téléphonique de 30 minutes équivaut à une visite à domicile de 75 minutes. Ainsi, un jeune pourrait ne jamais être rencontré et voir son taux d'intensité des services satisfaire à la norme du MSSS. De même, l'intensité mesurée ne représente qu'une portion des services offerts au jeune et à sa famille. En effet, seules les interventions de la personne responsable du dossier sont considérées. Les services rendus par d'autres professionnels ne sont pas pris en compte.

3.74 Le tableau 10 présente les données transmises au ministère par les centres jeunesse relativement à l'intensité moyenne des services offerts aux deux semaines par jeune suivi par un intervenant externe, en vertu de la LPJ.

24. Par intervention, le MSSS entend toute forme d'accompagnement de la part du personnel clinique, comme les entretiens téléphoniques ou les rencontres auprès du jeune et de son environnement immédiat.

Tableau 10
Intensité moyenne des services par jeune suivi par un intervenant externe, pour 2008-2009

Région	Centre jeunesse	Intensité moyenne par jeune*	Point de service avec intensité moyenne minimale**	Point de service avec intensité moyenne maximale**
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	3,14		
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	1,88	0,69	2,16
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	1,46	0,91	2,13
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	1,72		
05	Centre jeunesse de l'Estrie	1,91		
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	0,78		
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	1,30		
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	1,36		
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	1,15		
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	0,81		
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	1,75		
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	1,94		
13	Centre jeunesse de Laval	1,60	1,32	1,98
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	1,02		
15	Centre jeunesse des Laurentides	1,55		
16	Centre jeunesse de la Montérégie	1,41		
Moyenne		**1,55**		

* Une cote de « 1 » est accordée pour une intervention réalisée auprès d'un jeune, en moyenne par période de deux semaines.
** Les informations contenues dans cette colonne ne concernent que les points de service des trois centres jeunesse vérifiés.

Sources : MSSS, centres jeunesse vérifiés.

3.75 Les données du MSSS révèlent d'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus aux jeunes par les intervenants responsables des mesures de protection dans les centres jeunesse. Elle oscille entre 0,78 et 3,14 interventions en moyenne aux 2 semaines. De même, nos analyses des données des 3 centres jeunesse vérifiés montrent des différences substantielles entre les moyennes de chacun de leurs points de service. En outre, l'intensité moyenne des services varie d'un employé à l'autre dans les points de service vérifiés. Sur les 45 personnes évaluées, 7 n'atteignent pas la cible d'une intervention en moyenne par jeune aux 2 semaines. Diverses raisons peuvent expliquer les écarts individuels. Par exemple, des intervenants peuvent avoir des dossiers qui requièrent moins d'interventions directes de leur part. Les centres jeunesse devraient analyser ces données afin de connaître les causes de ces écarts.

D'importants écarts concernant l'intensité moyenne des services rendus à chaque jeune sont observés.

3.76 Bien que l'information relative à l'intensité des services soit compilée et envoyée au MSSS, les chefs de service rencontrés au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire et à celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean ne la connaissent pas. Il devient alors difficile pour eux d'évaluer l'intensité des services rendus par leurs intervenants auprès de chaque jeune par rapport aux services requis. Pour leur part, les chefs de service du Centre jeunesse de Laval ont accès à un outil qui compile de l'information sur l'intensité des services. Cette information peut être générée globalement, mais également par point de service, par intervenant clinique, par jeune, etc.

3.77 Afin de s'assurer de l'utilisation efficiente du temps de travail du personnel clinique et d'une intensité de services adéquate pour chaque jeune, une supervision[25] efficace doit être exercée. Une telle supervision assure un encadrement de la pratique professionnelle ainsi que le soutien du personnel, notamment en faisant appel à des actions formelles et régulières.

3.78 Les trois centres jeunesse vérifiés possèdent une politique relative à la supervision du personnel. Deux de ces établissements y précisent les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application (par exemple, pour l'action de « sanctionner les décisions prises », la séquence d'application prévoit une révision périodique selon un cycle déterminé). Pour ce qui est du volet « efficience », il n'est développé dans aucune de ces politiques, et la notion de productivité du personnel clinique n'y est pas non plus précisée. De même, alors que la politique développée par le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean démontre l'importance de documenter le processus de supervision, celles des deux autres centres jeunesse n'en font pas mention.

3.79 Les lacunes de ces politiques ne peuvent qu'avoir un effet sur le mode de supervision exercé ainsi que sur sa fréquence et son intensité, d'autant plus que les actions accomplies ne sont pas nécessairement documentées. Ainsi, au regard des rencontres formelles avec leurs intervenants cliniques, un des chefs de service nous a affirmé rencontrer ces derniers à raison de trois heures toutes les trois semaines, un autre, une fois aux cinq semaines, pour une durée moyenne d'une heure et demie, et le troisième, que trois fois par an, pour une durée indéterminée. Outre ces rencontres planifiées, tous nous assurent qu'ils effectuent une supervision quotidienne, qui consiste notamment à discuter avec leurs intervenants cliniques et à leur donner des conseils.

Répartition de la charge de travail

3.80 La répartition de la charge de travail entre chaque membre du personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe est faite par le chef de service qui attribue les dossiers en considérant différents facteurs : le type de problèmes vécus par le jeune et sa famille ainsi que l'intensité des services que celui-ci requiert, les compétences et l'expérience de l'intervenant, le nombre de dossiers dont ce dernier s'occupe déjà, etc. L'Association des centres jeunesse du Québec propose un objectif de 16 dossiers en moyenne par intervenant clinique assurant l'application des mesures.

25. Selon l'Association des centres jeunesse du Québec, « [l]a supervision professionnelle s'intéresse à l'analyse et à l'intégration des expériences. Elle est l'occasion pour l'intervenant de prendre une distance critique sur sa pratique et de mieux harmoniser son savoir, son savoir-faire et son savoir-être. Elle peut se faire de manière individuelle ou en groupe, mais elle ne doit pas être confondue ni avec la consultation clinique ni avec les échanges ou les discussions de cas qui se font en équipe. Elle implique toujours un certain retrait par rapport à l'intervention quotidienne. »

3.81 Nous avons relevé, pour l'année 2007-2008, le nombre moyen de dossiers par intervenant clinique travaillant auprès de la clientèle externe pour chacun des trois centres jeunesse vérifiés. Nous avons également recueilli cette information pour chaque point de service visité, et ce, pour le mois de février 2009. Le tableau 11 présente ces données.

Tableau 11
Nombre moyen de dossiers par intervenant travaillant auprès de la clientèle externe

	Centre jeunesse (2007-2008)	Point de service visité (février 2009)
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		
Centre jeunesse : 147 intervenants cliniques Points de service : 24 intervenants cliniques	21,3	13,6
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		
Centre jeunesse : 270 intervenants cliniques Point de service : 13 intervenants cliniques	17,8	14,0
Centre jeunesse de Laval		
Centre jeunesse : 99 intervenants cliniques Point de service : 10 intervenants cliniques	18,8	17,3

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.82 Nous constatons que le nombre de dossiers par intervenant clinique est variable et que, dans les points de service visités, certains intervenants en ont peu : sur 47 intervenants, 11 s'occupent de 12 dossiers ou moins. Cette situation peut s'expliquer par l'intensité des services rendus dans chaque dossier. Or, comme nous l'avons indiqué précédemment, les chefs de service rencontrés dans 2 des 3 centres jeunesse vérifiés ne disposaient pas d'outils leur permettant de connaître l'intensité des services rendus par leurs intervenants, donc de justifier objectivement les différences de charge de travail. Dans les points de service visités, la répartition des dossiers s'effectue à partir de la connaissance qu'ont les chefs de service de la situation de leurs employés.

Peu d'outils sont utilisés pour justifier objectivement la charge de travail des employés.

3.83 Soucieux d'assurer un partage plus objectif et équitable de l'ensemble des cas, le Centre jeunesse de Laval a récemment développé un outil de pondération de la charge de travail qui permettra aux chefs de service, après son implantation, d'attribuer les dossiers de manière plus éclairée. Pour sa part, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean est à implanter une grille de planification des interventions qui déterminera pour chaque dossier le niveau d'intensité en lien avec la gravité de la situation du jeune. Cet outil permettra de mieux structurer les pratiques et de s'assurer d'une distribution équitable de la charge de travail.

Évaluation du rendement du personnel

3.84 Une évaluation adéquate du rendement est fondée sur les résultats atteints eu égard à des attentes écrites préalablement signifiées. Elle est réalisée à partir d'indices de mesure convenus et porte sur des résultats précis et significatifs. Elle sert également de base à l'attribution équitable de bonis au rendement pour les cadres.

3.85 Les trois centres jeunesse vérifiés ont une politique relative à l'évaluation du rendement de leur personnel, laquelle prévoit entre autres la production d'attentes signifiées. Toutefois, bien que l'évaluation du rendement soit utilisée depuis plusieurs années pour le personnel d'encadrement, cette pratique est assez récente pour les autres employés : elle a été implantée il y a un an pour le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire et il y a deux ans pour ceux de Laval et du Saguenay–Lac-Saint-Jean. De ce fait, lors de notre visite, les employés du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire n'avaient pas tous été évalués une première fois.

3.86 Nous avons vérifié si les évaluations, en lien avec les attentes signifiées, avaient effectivement été produites. Nous avons principalement sélectionné des évaluations de membres du personnel d'encadrement puisque la mise en place de cette pratique pour les autres employés est récente. Le tableau 12 présente les résultats de nos travaux.

Tableau 12
Évaluation du rendement

	Nombre de dossiers examinés		Évaluation écrite (sur 24)	Attentes écrites préalablement signifiées (sur 20)	Évaluation en lien avec les attentes (sur 20)
	Employé cadre	Employé non cadre			
Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	6	1	6	3	3
Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	9	1	7	3	0
Centre jeunesse de Laval	6	1	7	4	2
Total	**21**	**3**	**20**	**10**	**5**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.87 Comme le montre ce tableau, des évaluations écrites du rendement ont été produites par les centres jeunesse dans 20 des 24 dossiers examinés, quoique 10 de ces 20 évaluations ne reposaient pas sur des attentes signifiées en début d'année.

Seulement la moitié des évaluations repose sur des attentes.

3.88 Par ailleurs, l'évaluation du rendement doit servir de base pour déterminer les bonis à attribuer au personnel d'encadrement. Pour le MSSS, le lien entre les bonis et le rendement implique une appréciation du rendement individuel du personnel cadre. En outre, le total des bonis accordés à cette catégorie d'employés ne doit pas dépasser 2 p. cent de leur masse salariale. De plus, un boni ne peut être supérieur à 10 p. cent du salaire versé.

3.89 Nous avons conclu que les centres jeunesse respectent le pourcentage de bonis permis par le MSSS. Toutefois, ces établissements devraient mieux documenter cette pratique en faisant ressortir les attentes individuelles du personnel d'encadrement ainsi que ses résultats.

Rétribution aux familles d'accueil

3.90 Les rétributions financières versées aux familles d'accueil par les trois centres jeunesse vérifiés ont représenté en 2007-2008 plus de 20 millions de dollars, soit en moyenne 12 p. cent des dépenses des centres jeunesse. Elles se composent de la rétribution de base, pour le gîte et le couvert, de la rétribution supplémentaire, basée sur la classification de l'enfant au regard de l'intensité des services qu'il requiert, de la rétribution spéciale, qui sert au remboursement de l'allocation accordée au jeune et des dépenses telles les fournitures scolaires, ainsi que de mesures d'appoint, qui sont versées pour des services particuliers comme les camps de vacances. C'est le MSSS qui établit les taux de rétribution.

3.91 Plus précisément, la rétribution supplémentaire est fixée annuellement à partir d'un système de cotation qui a été développé en 1993 par le ministère et qui va de un à cinq en fonction de l'intensité des services requis par le jeune pris en charge. Par exemple, un enfant handicapé pourrait être classé au niveau cinq, et sa famille d'accueil recevrait alors la rétribution supplémentaire la plus élevée. Le tableau 13 présente les divers types de rétributions versées aux familles d'accueil.

Tableau 13
Rétributions versées aux familles d'accueil en 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		Centre jeunesse de Laval	
	En dollars	En pourcentage	En dollars	En pourcentage	En dollars	En pourcentage
Rétribution de base	3 251 965	50	7 476 129	64	2 156 213	60
Rétribution supplémentaire	668 941	10	1 137 597	10	372 164	11
Rétribution spéciale et mesures d'appoint	2 607 546	40	3 037 634	26	1 043 381	29
Total	**6 528 452**	**100**	**11 651 360**	**100**	**3 571 758**	**100**
Rétribution moyenne par jour rétribué en famille d'accueil	**52,25**	**s.o.**	**49,31**	**s.o.**	**47,75**	**s.o.**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.92 Nous avons constaté au moyen de sondages que les centres jeunesse appliquent les taux fixés par le MSSS. Le tableau 13 fait ressortir que la rétribution moyenne par jour rétribué des enfants en famille d'accueil varie d'un centre jeunesse à l'autre en raison de différents facteurs, dont l'âge des enfants placés (qui influence le montant de la rétribution de base), l'intensité des services requis par le jeune (qui influence la rétribution supplémentaire) et les pratiques au regard de l'attribution des rétributions spéciales et des mesures d'appoint.

3.93 Plus particulièrement, en ce qui concerne le système de cotation établi par le MSSS pour les rétributions supplémentaires, lesquelles représentent plus de 2 millions de dollars annuellement pour les trois centres jeunesse vérifiés, il n'a pas été révisé depuis ses débuts et gagnerait à l'être. Il ne favorise pas l'équité à l'égard des enfants et des familles d'accueil et il est coûteux à gérer. Le personnel clinique classe l'enfant dans la catégorie qui lui semble la plus appropriée ; toutefois, selon l'ensemble des intervenants rencontrés, ce système est complexe et inéquitable, étant donné qu'il laisse place à beaucoup de subjectivité. Des enfants présentant des particularités semblables peuvent être classés dans des catégories différentes, selon l'intervenant qui l'évalue.

3.94 En outre, comme chaque enfant pour qui la famille d'accueil reçoit une rétribution supplémentaire doit être réévalué chaque année, cette activité engendre des coûts importants. D'après nos sondages effectués dans les centres jeunesse vérifiés, une telle évaluation exige en moyenne 5 heures 45 minutes, laquelle occasionne un coût moyen de 246 dollars en salaires. Au total, cette opération générerait des coûts de plus de 3,6 millions de dollars annuellement. En 2007-2008, seulement 10 p. cent des jeunes placés par le Centre jeunesse de Laval et 15 p. cent par le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire ont vu leur classification modifiée pour l'année subséquente (cette information n'était pas disponible pour le troisième centre jeunesse).

3.95 Ces déficiences sont connues. Le rapport Cloutier[26], notamment, recommandait déjà en 2000 que le MSSS, en collaboration avec les partenaires du milieu, dont les centres jeunesse et la Fédération des familles d'accueil du Québec, « réexamine la méthode actuelle de rétribution supplémentaire reliée au niveau d'intensité de service afin de mettre en place une méthode plus efficace et efficiente ».

3.96 Le ministère a remédié aux lacunes de ce système relativement à un seul groupe de jeunes, soit ceux placés sous tutelle. Le nouveau *Règlement sur l'aide financière pour favoriser la tutelle à un enfant* adopté en 2008 prévoit que le niveau de service requis lorsque l'on détermine la rétribution supplémentaire est établi au moment de la demande initiale. La révision du niveau ne peut se faire, à la demande du tuteur, que lorsque survient un changement significatif à caractère permanent dans la condition du jeune.

3.97 Par ailleurs, la *Loi sur la représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et sur le régime de négociation d'une entente collective les concernant et modifiant diverses dispositions législatives* a été adoptée en juin 2009. Cette loi vise entre autres à négocier une entente collective avec les représentants des familles d'accueil ; cette entente portera notamment sur les modes et l'échelle de rétribution des services et sur les rétributions spéciales. Lors de cette négociation, le MSSS aura la possibilité de revoir sa méthode d'évaluation de l'intensité des services rendus par les familles d'accueil.

26. Le rapport Cloutier correspond au rapport du Groupe de travail sur la politique de placement en famille d'accueil intitulé *Familles d'accueil et intervention jeunesse : analyse de la politique de placement en ressource de type familial*.

Contribution financière parentale au placement des jeunes

3.98 Lorsque le centre jeunesse héberge un jeune ou le fait héberger dans une ressource dont il supporte le coût, les parents de l'enfant sont tenus de contribuer mensuellement pour un certain montant. L'objectif premier de ces contributions est que les parents, dont les enfants sont placés dans un milieu substitut, continuent à s'acquitter de leurs responsabilités parentales. Lorsque ces parents estiment ne pas avoir les revenus suffisants pour payer leur contribution, ils peuvent demander au centre jeunesse d'être exonérés partiellement du paiement. Ils doivent alors présenter un état de leurs revenus.

3.99 Le tableau 14 compare les contributions parentales exigées et celles perçues par les trois centres jeunesse en 2007-2008.

Tableau 14
Contributions financières des parents

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Contributions exigées (en dollars)	418 314	971 602	502 675
Contributions perçues (en dollars)	374 844	565 618	295 394
Taux de recouvrement (en pourcentage)	**89,6**	**58,2**	**58,8**

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.100 Nous avons constaté que les contributions financières exigées des parents par les trois centres jeunesse vérifiés sont facturées au bon montant chaque fois qu'elles doivent l'être, et ce, conformément aux directives du MSSS. Cependant, la proportion récupérée est, quant à elle, variable. Contrairement au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, le taux de recouvrement des deux autres établissements est assez bas. D'ailleurs, nous avons obtenu ce taux pour une dizaine de régions, et il varie également sans qu'on puisse dégager de tendances en relation avec le type de région (urbaine ou non). Toutefois, ces deux centres jeunesse n'ont pas comparé leur performance avec celle des autres centres jeunesse ni pris de mesures particulières pour améliorer leur taux de recouvrement.

Le taux de recouvrement est variable.

Frais de déplacement

3.101 Les frais de déplacement supportés par les centres jeunesse sont composés de frais occasionnés par le déplacement du personnel et par celui des jeunes. En 2007-2008, cette dépense s'élevait à près de 4,2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés.

Frais de déplacement des employés

3.102 Deux possibilités s'offrent aux centres jeunesse relativement aux déplacements de leurs employés : recourir à un parc automobile ou encore les rembourser pour l'utilisation de leur propre voiture et payer leur prime d'assurance affaires[27]. Le tableau 15 présente les frais de déplacement du personnel des trois centres jeunesse vérifiés, notamment du personnel clinique qui doit se déplacer fréquemment en dehors de son lieu de travail afin, par exemple, de rencontrer les jeunes et leur famille ainsi que les familles d'accueil.

Tableau 15
Frais de déplacement en automobile, pour 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean		Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire		Centre jeunesse de Laval	
	En dollars	En km	En dollars	En km	En dollars	En km
Voiture personnelle						
Remboursement pour le kilométrage	515 366	s.o.	698 289	s.o.	195 389	s.o.
Compensation pour le kilométrage garanti*	46 927	s.o.	10 798	s.o.	–	s.o.
Prime d'assurance affaires	13 288	s.o.	12 628	s.o.	8 722	s.o.
Sous-total	**575 581**	**1 282 531**	**721 715**	**1 837 351**	**204 111**	**476 379**
Coût unitaire par km	**0,45**	**s.o.**	**0,39**	**s.o.**	**0,43**	**s.o.**
Parc automobile pour le personnel clinique						
Sous-total**	**s.o.**	**s.o.**	**204 710**	**311 139**	**4 388**	**4 788**
Coût unitaire par km	**s.o.**	**s.o.**	**0,66**	**s.o.**	**0,92**	**s.o.**
			(20 autos)		**(1 auto)**	
Total	**575 581**	**1 282 531**	**926 425**	**2 148 490**	**208 499**	**481 167**
Coût unitaire moyen par km (pour les deux modes de déplacement)	**0,45**		**0,43**		**0,43**	

* En vertu des conventions collectives, cette compensation est versée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle dans le cadre de leurs fonctions et dont le kilométrage parcouru annuellement n'atteint pas le nombre garanti de 8 000 kilomètres. Elle équivaut à 0,08 dollar le kilomètre non parcouru, jusqu'à concurrence de 8 000 kilomètres.

** Ce coût inclut notamment les frais de location ou d'amortissement pour l'achat d'une automobile ainsi que les frais d'essence, d'entretien et de réparation.

3.103 Bien que le coût unitaire moyen par kilomètre pour les déplacements effectués par les employés des trois centres jeunesse soit semblable, certaines pratiques adoptées par ceux-ci méritent une attention particulière.

3.104 Tout d'abord, la compensation pour le kilométrage garanti n'est pas utilisée de manière uniforme dans les 3 établissements, car l'application de cette règle est inégale. Le Centre jeunesse de Laval n'accorde pas cette compensation, celui de Québec – Institut universitaire l'offre à certains membres de son personnel clinique, soit à ceux qui assurent des services auprès de la clientèle externe, et celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean la verse à près de 200 employés de différentes catégories, c'est-à-dire à tous ceux qui, selon ce centre jeunesse, sont tenus d'avoir accès à une voiture pour se déplacer.

27. Une prime d'assurance affaires peut être remboursée à un employé qui doit utiliser sa voiture personnelle pour son travail.

3.105 Le montant des primes d'assurance affaires versé aux employés qui utilisent leur voiture personnelle diffère également d'un centre jeunesse à l'autre et d'un employé à l'autre. Par exemple, au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, les primes remboursées varient de 14 à 446 dollars et à celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, de 27 à 401 dollars. Ces variations s'expliquent entre autres par le type de voitures et le niveau de risque des conducteurs, éléments qui ne devraient pas, à notre avis, être supportés entièrement par le centre jeunesse. Nous avons repéré une bonne pratique au Centre jeunesse de Laval : ce dernier rembourse un montant maximal annuel de 175 dollars pour cette prime, quelle que soit la somme demandée par l'employé et sa compagnie d'assurance.

3.106 Seul le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean a effectué une analyse pour soutenir le choix du mode de transport retenu. Le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, pour sa part, met un parc automobile à la disposition du personnel clinique ; toutefois, cette option n'a pas été évaluée depuis longtemps afin de s'assurer qu'elle s'avérait la plus économique. Actuellement, celle-ci occasionne des coûts supplémentaires par kilomètre de 0,27 dollar (69 p. cent) par rapport à l'utilisation des automobiles personnelles et a entraîné plus de 80 000 dollars de dépenses supplémentaires pour l'année 2007-2008.

Un seul centre jeunesse a une analyse qui soutient ses choix au regard du transport.

3.107 Il faut dire que l'usage d'un parc automobile par le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire comporte des lacunes : les véhicules de l'établissement sont peu utilisés et aucune directive n'encadre leur utilisation. Nous avons estimé à 33 000 le nombre de kilomètres qu'un véhicule devrait rouler pour que le coût de ce choix soit équivalent à celui de rembourser le kilométrage pour l'utilisation de véhicules personnels. En 2007-2008, seulement 1 des 20 véhicules du parc a dépassé ce seuil de rentabilité. Les 20 voitures ont parcouru en moyenne 15 500 kilomètres chacune et 9 d'entre elles n'ont pas roulé 12 000 kilomètres.

Des véhicules du parc automobile du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire sont peu utilisés.

3.108 En ce qui concerne la conformité des montants remboursés aux employés, les sondages effectués dans les trois centres jeunesse nous montrent qu'ils sont conformes aux directives du MSSS. De plus, les documents à l'appui des paiements effectués sont suffisants et les approbations requises sont présentes.

Frais de déplacement des jeunes

3.109 Les frais de déplacement liés au transport des jeunes hébergés par les centres jeunesse constituent une dépense de plus de 2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés. En 2007-2008, leur dépense respective (selon l'ordre du tableau 16) a été de 306 812, 1 058 947 et 639 638 dollars. Le transport sécuritaire[28] des jeunes génère la plus grande part de ces coûts et les centres jeunesse procèdent de diverses façons en ce domaine. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean et celui de Québec – Institut universitaire louent des véhicules qu'ils transforment et qu'ils mettent à la disposition d'une firme privée assurant la sécurité des jeunes. Celui de Laval, quant à lui, achète les véhicules et c'est son personnel qui assure la sécurité des jeunes. Le tableau 16 présente quelques données relatives au transport sécuritaire dans ces centres jeunesse.

28. Il s'agit de déplacements que les jeunes effectuent sous une surveillance particulière de façon à empêcher toute fugue, toute agression ou tout geste de même nature envers les autres ou envers eux-mêmes.

Tableau 16
Transport sécuritaire, pour 2007-2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Nombre			
Jeunes hébergés	833	1 693	1 166
Véhicules réservés	2	4	2
Kilomètres parcourus	117 520	142 715	38 822
Coût (en dollars)			
Main-d'œuvre	159 742	617 924	n.d.*
Parc automobile	31 091	73 480	18 096
Coût total	**190 833**	**691 404**	**n.d.**
Coût horaire moyen de la main-d'œuvre	**21,58**	**25,06**	**33,02****
Coût du parc automobile par kilomètre	**0,26**	**0,51**	**0,47**

* Le coût de la main-d'œuvre pour le transport sécuritaire n'a pu être distingué du coût de la main-d'œuvre pour tous les types de transport.

** Compte tenu du commentaire précédent, il s'agit du taux horaire moyen pour tous les types de transport, y compris le transport sécuritaire.

3.110 Ce tableau fait ressortir des écarts importants entre les centres jeunesse tant sur le plan du coût de la main-d'œuvre que de celui du parc automobile. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean affiche la meilleure performance dans les deux cas.

Écarts importants dans le coût du transport sécuritaire.

3.111 Bien que le Centre jeunesse de Laval ne puisse distinguer le coût de la main-d'œuvre relatif au transport sécuritaire de celui pour tous ses déplacements, ce dernier s'élève en moyenne à 33 dollars l'heure. Ce coût est supérieur à celui des deux autres établissements, malgré le fait que le transport non sécuritaire soit inclus dans ce coût, ce qui devrait normalement l'influencer à la baisse. En effet, le transport sécuritaire coûte plus cher en main-d'œuvre que le transport non sécuritaire.

3.112 Quant au coût du parc automobile par kilomètre, les écarts peuvent s'expliquer en partie par le type de véhicules utilisés et par le nombre de kilomètres parcourus par ces véhicules. Notons qu'au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire, un véhicule n'a roulé que 7 831 kilomètres en 2007-2008.

3.113 Par ailleurs, l'utilisation fréquente du transport sécuritaire pour des déplacements dans un endroit autre que le tribunal influence le coût de ce type de transport. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean limite d'ailleurs cette pratique.

Gestion de l'espace

3.114 Nous avons mené une analyse sur la gestion de l'espace occupé par les trois centres jeunesse vérifiés, plus précisément sur celui relatif aux sièges sociaux et aux points de service. Le tableau 17 trace le portrait de l'utilisation de cet espace.

Tableau 17
Utilisation de l'espace au 31 mars 2008

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval
Siège social*			
Superficie occupée (en m²)	1 594	14 267	8 132
Nombre d'ETC	49	283	156
Superficie moyenne par ETC (en m²)	**33**	**50**	**52**
Point de service			
Superficie occupée (en m²)	4 857	5 707	1 859
Nombre d'ETC	162	236	49
Superficie moyenne par ETC (en m²)	**30**	**24**	**38**

* Le siège social du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire inclut un point de service.

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.115 Les trois sièges sociaux sont de vieux bâtiments difficiles à réaménager, mais des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles pour deux d'entre eux, soit ceux de Québec et de Laval. L'espace excédentaire utilisé a un impact sur les coûts ; par exemple, si le Centre jeunesse de Laval utilisait à son siège social la même superficie par employé que celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il économiserait autour de 175 000 dollars annuellement. Pourtant, le Centre jeunesse de Laval a loué ou acheté des locaux pour loger deux points de service (ceux de Marigot et de Mille-Îles), alors que ceux-ci sont situés à environ un kilomètre du siège social. Or, ce dernier dispose de suffisamment d'espace pour loger ces points de service.

Des efforts d'optimisation de l'espace sont possibles.

3.116 Pour ce qui est de l'espace occupé par les points de service, il est mieux utilisé. La situation est comparable d'un centre jeunesse à l'autre, quoique celui de Québec soit le plus performant.

Services alimentaires

3.117 Les services alimentaires ont occasionné en 2007-2008 une dépense totale de 4,2 millions de dollars pour les trois centres jeunesse vérifiés. Des repas sont offerts aux jeunes et aux employés dans les centres de réadaptation ainsi que les foyers de groupe et, dans le cas du Centre jeunesse de Laval, au siège social. Ils sont servis gratuitement aux jeunes et aux membres du personnel qui sont auprès d'eux lors des repas. Des frais sont cependant exigés aux autres employés et aux visiteurs.

3.118 Nous avons analysé le coût[29] des repas offerts en considérant les denrées alimentaires, les fournitures et la rémunération du personnel relevant du service alimentaire, pour les trois centres jeunesse (tableau 18).

29. Certains coûts ne sont pas inclus dans notre analyse, tels le coût des locaux occupés par les cuisines et la cafétéria, le coût de l'énergie et le coût des équipements et de leur entretien.

Tableau 18
Coût unitaire des repas en 2007-2008 (en dollars)

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean			Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire			Centre jeunesse de Laval		
	Centres de réadaptation	Foyer de groupe	Coût moyen	Centres de réadaptation	Foyers de groupe	Coût moyen	Centres de réadaptation*	Foyers de groupe	Coût moyen
Denrées alimentaires et fournitures	3,31	4,43	3,35	2,99	1,97	2,65	3,98	1,87	3,71
Rémunération	4,50	8,56	4,64	2,18	2,97	2,45	2,70	4,54	2,94
Total	**7,81**	**12,99****	**7,99**	**5,17**	**4,94**	**5,10**	**6,68**	**6,41**	**6,65**

* Les repas servis au siège social sont inclus.
** Le foyer de groupe de ce centre jeunesse a amorcé ses activités en octobre 2007, l'année financière ne couvre donc que six mois.

Source : Centres jeunesse vérifiés.

3.119 Parmi les trois centres jeunesse, c'est le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire qui réalise la meilleure performance quant au coût par repas servi. Pour ce qui est du Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, son coût moyen par repas est très élevé si on le compare aux deux autres. D'ailleurs, cet établissement procède actuellement à l'étude de différents scénarios afin de le diminuer mais, au moment de notre vérification, des mesures concrètes n'avaient pas encore été prises.

3.120 En ce qui concerne les repas offerts dans les centres de réadaptation[30] aux employés (qui ne prennent pas leurs repas avec les jeunes) ainsi qu'aux visiteurs, nous avons comparé le prix de vente de ces repas avec leur coût établi au tableau 18. Nous avons alors constaté que le Centre jeunesse de Laval a enregistré une perte de 165 114 dollars en 2007-2008, soit 3,11 dollars par repas. Notons qu'il vend des repas en deçà de leur coût à d'autres organisations, par exemple à une garderie, à un prix de un dollar, et aux Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw. Fait à préciser, les conventions collectives des employés des centres jeunesse prévoient que le prix des repas vendus aux employés ne devrait pas excéder 4 dollars[31].

3.121 Par ailleurs, les visiteurs bénéficient du même avantage que les employés ; les centres jeunesse ne s'assurent pas que les visiteurs paient le juste prix pour les repas qu'ils consomment dans leur établissement.

Acquisition de biens et services

3.122 Dans un contexte gouvernemental, l'acquisition de biens et de services doit s'effectuer selon des procédures bien définies qui favorisent la saine concurrence, la transparence et l'économie. Certaines règles auxquelles sont assujettis les centres jeunesse sont établies depuis quelques années. D'autres sont relativement récentes, comme celles prévues dans la *Loi sur les contrats des organismes publics* qui a été adoptée en juin 2006 et qui est entrée en vigueur le 1er octobre 2008.

30. Cela comprend les repas servis au siège social du Centre jeunesse de Laval.
31. Cela exclut les établissements qui vendaient déjà leurs repas à un prix supérieur à 4 dollars.

3.123 Comme notre vérification a porté sur des contrats dont l'attribution s'est faite avant octobre 2008, nous avons utilisé les règles qui s'appliquaient alors pour les centres jeunesse. Un sommaire de celles-ci est présenté au tableau 19.

Tableau 19
Mode d'attribution des contrats applicable aux contrats analysés*

	Mode d'attribution
Biens et services, y compris les travaux de construction**	
Seuil minimum de 500 à 5 000 $ selon les politiques des centres jeunesse	Selon les politiques des centres jeunesse, l'attribution des contrats se fait par négociation de gré à gré ou par demande verbale de soumission
De la limite précédente à 99 999 $	Appel d'offres sur invitation auprès d'au moins trois fournisseurs
100 000 $ et plus	Appel d'offres public
Services professionnels liés à un projet de construction	
Coût estimatif du projet inférieur à 100 000 $	Négociation de gré à gré avec un fournisseur de services professionnels
Coût estimatif du projet de 100 000 à 4 999 999 $	Appel d'offres sur invitation et obligation de recourir au fichier central des fournisseurs du gouvernement
Coût estimatif du projet de 5 000 000 $ et plus	Appel d'offres public

* Des exceptions sont prévues à ces règles, par exemple en ce qui concerne des demandes d'approvisionnement urgentes.
** Il s'agit de l'édification, de l'aménagement, de la réfection ou de la démolition d'un ouvrage.

Sources : Divers lois et règlements ; centres jeunesse vérifiés.

3.124 Le tableau 20, quant à lui, expose les résultats de nos travaux qui ont porté sur un total de 28 contrats dans les 3 centres jeunesse vérifiés. Ces contrats, dont la valeur se situe entre 3 400 et 815 000 dollars, ont été sélectionnés en raison de leur large éventail, en termes tant de type de contrats que de coût.

Tableau 20
Analyse de la conformité de 28 contrats

	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	Centre jeunesse de Laval	Total
Contrats examinés	8	10	10	28
Contrats pour lesquels le recours à la concurrence est suffisant	7	7	9	23
Pourcentage de conformité	**87,5**	**70,0**	**90,0**	**82,1**

3.125 Les modes d'attribution des contrats retenus sont conformes à la réglementation pour 23 des 28 dossiers examinés. Au total, 5 contrats ont été conclus sans que les centres jeunesse aient recours suffisamment à la concurrence.

Des 28 dossiers analysés, 23 sont conformes.

3.126 Par ailleurs, lors de l'examen des pratiques d'approvisionnement des trois centres jeunesse, nous avons noté que ceux-ci font tous appel aux groupes[32] d'approvisionnement en commun pour des achats tels que les denrées alimentaires et les fournitures de bureau, ce qui est une bonne pratique.

3.127 Cependant, le processus d'approvisionnement du Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire comporte plus particulièrement des faiblesses qui ont un impact sur son efficience. D'abord, cet établissement n'effectue pas de planification globale des achats ni d'analyses soutenant les quantités minimales de marchandises à avoir en stock. En conséquence, les commandes ne sont pas regroupées, elles parviennent à différents moments et de différents secteurs et les devis n'accompagnent pas toujours les besoins. De même, le processus d'acquisition n'est pas informatisé. Cela fait en sorte que les besoins des utilisateurs sont transmis par l'intermédiaire de documents papier, par courriel ou par téléphone et que très peu d'informations de gestion peuvent être générées relativement à cette activité.

3.128 Ainsi, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire a acheté tout au long de 2007-2008 des produits d'entretien ménager d'une valeur totale de plus de 60 000 dollars auprès d'un fournisseur, et ce, sans recourir à une procédure quelconque d'appel d'offres.

3.129 Nous avons recommandé aux centres jeunesse vérifiés :

- d'exercer un suivi de la proportion de la tâche du personnel clinique consacrée aux services directs à la clientèle ;
- de faire un suivi de l'intensité des services rendus à chaque jeune ;
- de préciser le mode et la fréquence de la supervision du personnel clinique, ce qui inclut les responsabilités des chefs de service ainsi que les actions, les modalités et les séquences d'application requises, y compris pour le volet « efficience » ;
- d'effectuer une répartition équitable de la charge de travail entre les membres du personnel clinique qui tienne compte notamment de l'intensité des services requis par chaque jeune ;
- de rendre systématique l'application de leur politique sur l'évaluation du rendement du personnel, y compris la signification d'attentes en début d'année à tous les membres de leur personnel ;
- de faire en sorte que le taux de recouvrement des contributions financières des parents soit maximisé ;
- de s'assurer que la compensation pour le kilométrage garanti est réservée aux employés qui sont tenus d'utiliser régulièrement leur voiture personnelle ;
- de réviser leur pratique à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires ;
- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;

32. Ces groupes sont des organismes sans but lucratif qui négocient certains contrats pour le compte des établissements de leur région, lesquels ont le libre choix quant aux biens et services pour lesquels ils mandatent ces organismes. Cette pratique permet de générer des économies à cause notamment du pouvoir de négociation accru qui découle du volume d'achat et de limiter les coûts administratifs en déléguant une partie des tâches.

- d'analyser leurs besoins en matière de déplacement des jeunes, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application ;
- d'optimiser l'utilisation de l'espace de leur siège social ;
- d'analyser le coût unitaire des repas afin de cerner les économies potentielles ;
- de voir à ce que le prix des repas vendus aux visiteurs ou à d'autres organisations soit établi en considérant leur coût ;
- de veiller à ce que la réglementation au regard des acquisitions soit respectée, notamment à ce que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence ;
- de disposer d'une information de gestion adéquate quant à leur processus d'approvisionnement et de s'assurer que celui-ci est performant.

3.130 Nous avons recommandé au ministère, en collaboration avec les centres jeunesse, de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil favorise l'équité et l'économie.

3.131 **Commentaires du ministère**

« **Allocation des ressources en lien avec les besoins.** Le Vérificateur général recommande, concernant l'allocation des ressources aux agences pour le programme Jeunes en difficulté, d'accélérer la réduction des écarts entre les régions afin d'assurer une plus grande équité. Le MSSS ne peut être en désaccord avec cette recommandation. Bien que l'analyse du Vérificateur général fournisse des pistes intéressantes en matière d'efficience pour ce programme, le MSSS se doit d'appliquer le mode d'allocation des ressources de façon globale, et ce, pour les raisons suivantes :

- les modèles utilisés ne sont pas fixes car ils représentent une analyse plus globale d'une situation complexe, mais ils sont néanmoins amplement suffisants pour estimer des surplus relatifs de ressources dans le cadre d'un mode d'allocation ;
- l'estimation des besoins est relative et théorique par rapport à des besoins absolus basés sur des normes reconnues de services requis ;
- la valeur des composantes entourant la mesure des ressources à répartir peut varier d'année en année.

« Une application à l'ensemble des programmes-services révèle que le programme Jeunes en difficulté s'écarte du besoin estimé selon le mode d'allocation de manière plus faible que d'autres programmes-services comme Santé mentale, Santé publique ou Dépendances. En plus, l'estimation des surplus ou manques relatifs de ressources par programme, mesurée par le taux d'écart[33], peut varier d'une agence à l'autre. Celles-ci doivent optimiser les budgets alloués en tenant compte des programmes-services plus problématiques et de la variation des besoins inhérente aux modifications sociodémographiques de chacune des régions.

33. Le taux d'écart est basé sur la différence entre le besoin estimé par le modèle d'allocation des ressources et les ressources réelles allouées.

« Cela ne veut pas dire que des programmes-services comme les Jeunes en difficulté n'ont pas connu de réduction d'écarts pour certaines régions. Si l'on prend l'exemple de la région du Saguenay–Lac-Saint-Jean, depuis le début de l'application du mode d'allocation, le taux d'écart a diminué de façon constante et importante pour atteindre en 2009-2010 un surplus relatif de ressources. Ainsi, l'information sur le mode d'allocation fournie par le MSSS aux agences est prise en compte par ces dernières dans leur gestion budgétaire.

« Nous tenons à souligner que le modèle peut varier d'une année à l'autre pour une ou plusieurs de ses composantes : indicateurs de besoins, allocations spéciales, mobilité, etc. Cela peut entraîner de la variabilité dans les taux d'écart régionaux pour un programme-services particulier. Au regard de cette situation de nature conjoncturelle, un resserrement des écarts par programme doit nécessairement résulter d'une analyse sur plus d'une année.

« Étant donné cette variabilité, le MSSS considère les écarts globaux, somme de tous les écarts par programme, pour répartir les allocations de développement. Si l'on veut évaluer si la méthodologie utilisée permet de se rapprocher d'une équité interrégionale, il faut procéder à une évaluation globale du mode d'allocation des ressources. À cet effet, l'application de ce mode sur une base populationnelle a permis de réduire les écarts globaux[34] estimés de 2,24 p. cent en 2004-2005 à 1,78 p. cent en 2009-2010. Cette baisse s'est réalisée dans un contexte budgétaire où le MSSS devait faire face à une augmentation constante des besoins, particulièrement ceux reliés au vieillissement de la population.

« Concernant cette baisse des taux d'écart, le MSSS s'est fixé, dans son plan stratégique 2005-2010, une cible précise. Le MSSS, dans son axe sur l'allocation des ressources, a indiqué qu'il visait à "réduire d'au moins 50 p. cent les écarts de financement estimés entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années". Ce plan se terminant en 2010, le MSSS est présentement à évaluer le chemin parcouru, ce qui permettra d'expliquer les écarts résiduels. Ainsi, selon les résultats obtenus, le MSSS verra à ajuster ses façons de faire pour réduire davantage les écarts entre les régions et, au besoin, accroître les ressources allouées à l'approche populationnelle.

« La décision d'appliquer une transition basée sur une répartition différenciée des crédits de développement menant à une réduction graduelle des écarts de financement permet d'éviter des changements brusques dans les régions les plus riches et des mises en disponibilité du personnel qui pourraient possiblement résulter de réallocations budgétaires entre les régions. Ces obligations, en relation avec des conventions collectives, ne permettent pas de bénéficier des sommes investies pour offrir des services additionnels, à moins d'encourir un déficit d'opération dans les établissements concernés.

« Nonobstant que l'utilisation du mode d'allocation des ressources soit effectuée de façon globale, le MSSS a parfois orienté les allocations financières vers des programmes spécifiques. Ainsi, depuis 2003-2004, celui-ci a investi dans le programme Jeunes en difficulté une somme de 91 millions de dollars, soit près de 8 p. cent de l'enveloppe consacrée au développement de nouveaux services, alors que ce programme représente un peu moins de 6 p. cent de la dépense totale des services et de soutien.

34. Les écarts globaux sont calculés en utilisant le total des écarts positifs divisé par la dépense de référence.

« **Mesure de la performance.** Le MSSS est d'accord avec la recommandation du Vérificateur général à l'effet de développer des standards qui favoriseront une gestion économique et efficiente des ressources et d'en assurer le suivi par les centres jeunesse. À cet égard, il faut rappeler qu'en janvier 2008, le MSSS diffusait les *Orientations relatives aux standards d'accès, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience – Programme-services Jeunes en difficulté – Offre de service 2007-2012*. Ces orientations traduisent les attentes ministérielles envers les CSSS et les centres jeunesse et énoncent près de 200 standards à atteindre d'ici 2012.

« Le MSSS, soucieux d'améliorer les services offerts aux jeunes en difficulté, poursuivra ses travaux pour développer davantage de standards, ce qui inclut la gestion économique et efficiente. Pour ce faire, il a mis sur pied, en 2008-2009, le Comité indicateurs – programme Jeunes en difficulté qui regroupe des représentants des agences, des centres jeunesse, des CSSS et du MSSS. Le mandat de ce comité est de conseiller le MSSS dans la détermination d'indicateurs lui permettant d'effectuer une reddition de comptes adéquate en matière d'accessibilité, de continuité, de qualité, d'efficacité et d'efficience et l'évaluation de la performance. Les travaux de ce comité portent, notamment, sur la révision des indicateurs existants, l'élaboration de nouveaux indicateurs, la fiabilité de la méthode de calcul retenue ainsi que l'élaboration d'un tableau de bord.

« En ce qui concerne l'établissement d'indicateurs et de cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, précisons que le MSSS a mené, au cours des trois dernières années, des travaux dans le but de doter le ministère et le réseau d'outils de mesure de performance et d'indicateurs pouvant répondre aux besoins des décideurs et des gestionnaires.

« La perspective développée répond à un besoin de disposer d'outils de mesure de performance qui jouent un rôle intégrateur et qui permettent de disposer d'un cadre pour :

- soutenir la gestion du système de santé et de services sociaux ;
- guider les choix de gestion qui sont exprimés dans la planification (plan stratégique, politiques sectorielles) ;
- alimenter les divers outils qui assurent la mise en œuvre de la planification (plans d'action, allocation des ressources, ententes de gestion MSSS-agence) et son suivi (tableaux de bord) ;
- et, enfin, soutenir l'évaluation des résultats (évaluation globale et évaluations sectorielles) et la reddition de comptes (rapport annuel de gestion).

« Les différents travaux ont également permis d'identifier une série de conditions nécessaires à l'implantation et au fonctionnement adéquat des activités requises pour effectuer cette mesure de la performance du système de santé et de services sociaux.

« Une première condition sera bientôt remplie puisqu'il s'agissait de disposer de standards pouvant clairement traduire la performance dans un secteur donné, dont les centres jeunesse. L'Institut national d'excellence en santé et services sociaux viendra donc répondre à ce besoin fondamental.

« D'autres conditions ont été identifiées et touchent directement le MSSS :

- le développement de systèmes d'information adéquats ;
- le regroupement d'une expertise sur le développement et l'analyse des indicateurs.

« En ce qui a trait à la performance des centres jeunesse, le MSSS est sensible à la nécessité d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer ce volet. Toutefois, le défi est de taille considérant le peu d'éléments comparables en cette matière au niveau national et international. Compte tenu de ce contexte, le MSSS collabore, depuis 2008, à un projet d'expérimentation d'une nouvelle méthodologie d'analyse de la performance dans les centres jeunesse. Ce projet porte notamment sur la détermination d'indicateurs servant à mesurer la performance des établissements. À ce jour, plus de 25 indicateurs ont été sélectionnés dont certains concernent les volets de l'efficience et de l'efficacité. Le MSSS examinera les résultats de cette nouvelle méthodologie afin de s'assurer qu'elle permet d'établir des indicateurs et des cibles de qualité qui évaluent la performance des centres jeunesse, comme le recommande le Vérificateur général.

« **Rétribution aux familles d'accueil.** La recommandation au MSSS de s'assurer que le système permettant de mesurer l'intensité des services rendus aux jeunes hébergés en famille d'accueil doit être analysée dans le cadre du projet de loi nº 49, sanctionné le 12 juin 2009. Rappelons que cette loi vient préciser le nouveau mode de représentation des ressources de type familial et de certaines ressources intermédiaires et qu'elle établit un régime de négociation d'une entente collective les concernant. La notion de rétribution faisant maintenant l'objet d'une entente à négocier entre une association de ressources ou un syndicat reconnu par la Commission des relations du travail, le MSSS pourra inclure dans ses propositions des modifications à la grille de classification. Par ailleurs, le MSSS poursuit toujours des objectifs d'équité et d'économie et cette préoccupation influencera ses travaux lors des négociations. »

3.132 Résumé des commentaires des agences

Commentaires généraux. Les trois agences vérifiées adhèrent à la recommandation qui leur est destinée, soit celle d'établir des indicateurs et des cibles qui permettent d'évaluer les principaux volets de la performance des centres jeunesse, en lien avec le financement qu'ils reçoivent, et de les suivre. Elles entendent, entre autres, collaborer avec le ministère, qui a mis en place un comité provincial, en vue de déterminer de nouveaux indicateurs de performance et de reddition de comptes.

L'agence de Laval ajoute ceci : « Un comité de suivi conjoint "agence-Centre jeunesse de Laval" sera mis en place en vue de poursuivre l'optimisation de la gestion et de l'offre de service du Centre jeunesse de Laval. » Quant à l'agence du Saguenay–Lac-Saint-Jean, elle précise ce qui suit : « Nous devrons éventuellement travailler en étroite collaboration avec les associations de ressources pour définir, s'il y a lieu, des indicateurs de résultat en vue de mieux mesurer la performance du centre jeunesse au regard de l'hébergement non institutionnel. »

3.133 Résumé des commentaires des centres jeunesse

Gouvernance des centres jeunesse en lien avec la performance. En ce qui a trait à son plan stratégique, le Centre jeunesse de Laval « en est déjà à élaborer un exercice de planification stratégique qui prendra en considération les résultats de sa deuxième démarche d'agrément en cours, inclura notamment les orientations stratégiques du ministère de la Santé et des Services sociaux, celles de l'établissement, les différents enjeux à considérer pour les trois prochaines années ainsi que des objectifs, des cibles et des indicateurs qui nous permettront de mieux évaluer notre performance en tant que membre du réseau de la santé et des services sociaux ».

En ce qui concerne le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, cet établissement affirme ce qui suit : « Depuis l'année 2003, nous avons adopté une planification stratégique révisée tous les trois ans, nous sommes actuellement en révision de notre planification stratégique qui devrait se terminer au début de février 2010. Les éléments manquants y seront intégrés. »

Quant à l'engagement des membres du conseil d'administration, un centre jeunesse, soit celui de Laval, mentionne qu'il est à évaluer les stratégies possibles afin d'accroître cet engagement. « À titre d'exemple, nous travaillons déjà à améliorer l'information qui leur est acheminée afin qu'ils soient davantage en mesure d'apprécier l'évolution des résultats que nous obtenons dans différentes sphères d'activité. » Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, énonce ce qui suit : « La démarche de réflexion visera donc à favoriser la présence des membres de façon optimale considérant les obligations et contraintes des membres. »

Relativement au tableau de bord, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire précise que « seulement une dizaine d'indicateurs sont présentés régulièrement aux membres du conseil d'administration et touchent principalement des éléments globaux de la liste d'attente, d'accessibilité, de production et de consommation de services, de risques et de suivi de l'entente de gestion ».

Personnel clinique travaillant auprès de la clientèle externe. Les trois centres jeunesse vérifiés apportent des précisions supplémentaires sur le travail de ce type de personnel. Le commentaire du Centre jeunesse de Laval résume bien l'ensemble des propos : « Il est important de bien comprendre qu'en plus du temps direct passé auprès d'un enfant, d'un jeune et de sa famille, les intervenants œuvrant en centre jeunesse doivent obligatoirement consacrer une partie de leur temps de travail à accomplir d'autres activités professionnelles qui sont essentielles pour bien desservir ces mêmes clients. » Ce centre jeunesse ajoute que « ces intervenants se doivent d'utiliser des outils cliniques spécialisés afin de guider leurs décisions dans des situations cliniques des plus complexes [...]. Ce type d'activités n'est pas des tâches administratives à proprement parler, mais bien des tâches professionnelles au service direct des clients. Elles sont nécessaires à la qualité des services et même obligatoires selon certaines lois. »

Le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire fait le commentaire suivant : « La variabilité des activités d'un intervenant auprès et pour le client sera tributaire de plusieurs facteurs en lien avec les obligations légales du mandat de protection et le requis de service découlant de la planification de l'intervention. » Il ajoute également que « la variabilité des activités différentes doit être considérée comme normale ».

Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, précise ceci : « La tâche du personnel clinique se divise en trois parties : le contact direct à la clientèle, les tâches professionnelles obligatoires selon les lois visant à assurer la qualité des services et les tâches administratives. »

Outre ces précisions, le Centre jeunesse de Laval dit qu'il « exerce déjà un suivi rigoureux afin que les intervenants à l'application des mesures consacrent le plus de temps possible en contact direct avec la clientèle, soit les enfants, les jeunes et leur famille. Nous nous engageons à aller encore plus loin dans cette voie, et ce, conformément à l'esprit de la recommandation formulée dans le présent rapport de vérification. » Celui de Québec affirme être « en accord avec l'équipe du Vérificateur général concernant la mise en place d'un outil nous permettant de mieux saisir la reddition de comptes du travail des divers intervenants concernant l'ensemble de leurs obligations, y compris l'intervention directe auprès du client ». Enfin, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean indique que « pour s'assurer du suivi de la planification des interventions et des activités réalisées, des tableaux de bord seront développés et distribués aux directeurs et chefs de service ; d'ailleurs, un outil de suivi des interventions a déjà été conçu ».

En ce qui concerne l'intensité des services, les centres jeunesse de Laval et de Québec – Institut universitaire apportent des précisions qui se résument ainsi : l'intensité mesurée par une intervention directe au client tous les 15 jours ne permet pas d'apprécier si le client reçoit les services requis par sa situation sans faire un lien avec la planification de l'intervention. En effet, l'intensité requise doit être déterminée par la nature, l'importance et la gravité des besoins du jeune et de sa famille, et ce, en lien avec les éléments de compromission. Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean mentionne que lorsque l'expérimentation de l'indicateur du niveau d'intensité de services du MSSS sera terminée, il sera distribué aux chefs de service pour faciliter leur gestion. De plus, ce centre jeunesse dit avoir élaboré un outil afin de permettre un suivi de la productivité et de l'intensité des services.

En matière de supervision, les centres jeunesse de Québec – Institut universitaire et de Laval mentionnent qu'ils verront à ajouter le volet « efficience » à leur politique de supervision. De plus, le premier de ces centres ajoute que « les modèles de supervision développés par les gestionnaires sont en lien avec les formations reçues [...] et les attentes signifiées sur les obligations de performance en lien avec les changements législatifs (LSJPA/LPJ) et les changements de pratique, intégrant les volets de la productivité et de l'intensité ». Quant au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il précise faire la supervision de tout son personnel, soit son « personnel clinique, administratif et des services complémentaires ». De plus, il prévoit mettre en œuvre un suivi des activités de supervision pour plus d'efficience.

Pour ce qui est de la répartition de la charge de travail, le Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire commente ainsi : « Bien qu'il soit pertinent de se doter d'outils de pondération d'une charge de cas, la répartition de la charge de travail faite par les chefs au Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire est basée sur une connaissance des situations et du requis de service. [...] Le nombre de dossiers est un indicateur dont ils tiendront compte, mais il sera combiné à l'intensité globale requise évaluée par le chef en association avec l'intervenant pour l'ensemble des dossiers sous sa responsabilité. » Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, pour sa part, formule le commentaire suivant : « La grille de niveau d'intensité pour planifier nos services et la grille de planification de l'intervention qui est en implantation seront très utiles pour répartir plus équitablement nos services. »

En ce qui a trait à la politique sur l'évaluation du rendement du personnel, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean répond ceci : « Bien qu'appliquée dans notre établissement, notre politique sera révisée. »

Contribution financière parentale au placement des jeunes. Le Centre jeunesse de Laval mentionne ce qui suit : « En ce qui concerne le taux de recouvrement des contributions financières parentales, nous sommes déjà à évaluer des stratégies possibles afin d'améliorer notre performance en la matière. » Celui du Saguenay–Lac-Saint-Jean, quant à lui, affirme ceci : « Des mesures ont été mises en œuvre pour améliorer cette situation depuis quelques années, d'où les résultats très intéressants de notre centre jeunesse. Nous poursuivrons dans ce sens. »

Frais de déplacement. Le Centre jeunesse de Laval fait le commentaire suivant : « En matière de déplacement des jeunes, nous sommes à revoir les stratégies retenues à ce jour, leurs avantages et leurs désavantages respectifs, ainsi que l'offre de service à la disposition de la clientèle tant lavalloise que montréalaise, et ce, afin d'améliorer notre performance dans ce secteur. »

Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, relativement à ses pratiques à l'égard du remboursement aux employés de la prime d'assurance affaires, s'engage à les réviser. En réponse à la recommandation d'analyser les besoins en matière de déplacement du personnel, d'évaluer le coût des options possibles, de retenir les plus économiques et de suivre leur application, il mentionne ceci : « Nous l'avons fait à deux reprises et nous continuerons à le faire à intervalle régulier. » En ce qui concerne la recommandation relative au déplacement des jeunes, ce centre jeunesse affirme également faire ce type d'analyse à intervalle régulier et nous indique être présentement en appel d'offres pour le transport sécuritaire.

Gestion de l'espace. Le Centre jeunesse de Laval nous répond avoir déjà intégré dans sa planification annuelle « la question de l'étude et de l'analyse d'une utilisation optimale des espaces au siège social et des coûts inhérents ». Quant au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, il nous mentionne que l'espace actuel de son siège social est trop restreint.

Services alimentaires. Au Centre jeunesse de Laval, « des actions concrètes ont déjà été prises au regard des coûts liés aux repas, tant pour notre personnel, la clientèle, que pour nos partenaires et les visiteurs ». Pour ce qui est du coût unitaire des repas au Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean, « des avenues de solutions sont en évaluation et seront mises en œuvre prochainement ».

Acquisition de biens et services. Au sujet du respect de la réglementation au regard des acquisitions, afin notamment que celles-ci soient le plus souvent possible effectuées selon un régime de concurrence, le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean affirme ceci : « La nouvelle loi nous oblige à encore davantage. La politique est faite, nos règlements sont mis à jour et appliqués. »

3.134 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les recommandations les concernant.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur les objectifs propres à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Ces critères émanent principalement des principes reconnus de saine gestion. Ils se fondent également sur la LSSSS et ses règlements. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

En ce qui concerne le programme Jeunes en difficulté et les centres jeunesse, s'assurer que le MSSS et les agences de la santé et des services sociaux allouent les ressources en tenant compte des besoins et contribuent à l'amélioration de la performance en communiquant aux intéressés des objectifs assortis d'indicateurs et en effectuant le suivi de ceux-ci.

Critères d'évaluation

- Les ressources sont allouées aux centres jeunesse en considérant les besoins de la clientèle et les services à rendre.
- Des standards d'efficacité et d'efficience ont été formulés pour guider le travail des centres jeunesse.
- La performance des centres jeunesse est évaluée en fonction d'indicateurs significatifs, lesquels sont présentés, entre autres, dans les ententes de gestion et d'imputabilité.

Objectif de vérification

S'assurer que les centres jeunesse vérifiés ont des pratiques de gouvernance qui favorisent la performance.

Critères d'évaluation

- Les structures et les processus suivants sont en place afin de favoriser une bonne gouvernance par le conseil d'administration, de concert avec la haute direction du centre jeunesse :
  - Le conseil d'administration est composé de membres qui possèdent collectivement les compétences et l'engagement nécessaires pour remplir adéquatement son rôle de gouvernance ;
  - Les comités prévus par la loi sont formés, s'acquittent de leurs fonctions et rendent compte à la haute direction et au conseil d'administration ;
  - Un suivi de la performance du centre jeunesse est effectué par la haute direction et le conseil d'administration.
- La gestion du centre jeunesse repose sur une planification stratégique et un plan d'action qui comprennent des objectifs, des cibles et des indicateurs.
- Le rapport annuel du centre jeunesse fait état de sa performance, notamment au regard de l'atteinte de ses objectifs et de ses cibles.

Objectif de vérification

S'assurer que les centres jeunesse vérifiés gèrent leurs ressources humaines, matérielles et financières (en particulier en ce qui a trait à l'acquisition des biens et services, à la rétribution des familles d'accueil et au remboursement de dépenses engagées par les employés) de façon économique et efficiente.

Annexe 1 – Objectifs de vérification et critères d'évaluation (suite)

Critères d'évaluation

- Les ressources humaines sont gérées de manière à optimiser la performance :
  - Le centre jeunesse a structuré ses pratiques relativement à la formation du personnel, à la supervision de son travail et à l'évaluation de son rendement ;
  - Toute rémunération versée en sus du salaire de base est approuvée et conforme à la réglementation en vigueur.
- L'acquisition de biens et de services s'effectue selon des procédures bien définies qui favorisent la saine concurrence, la transparence et l'économie.
- La rétribution des familles d'accueil et le remboursement de dépenses engagées par les employés respectent les normes établies et sont soumis à un contrôle administratif.

Annexe 2 – Revenus des 16 centres jeunesse en 2007-2008 (en millions de dollars)

Région	Centre jeunesse	Revenus provenant du MSSS par l'intermédiaire des agences	Autres revenus	Total
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	24,6	2,1	26,7
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	34,1	4,8	38,9
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	76,0	7,7	83,7
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	51,3	8,4	59,7
05	Centre jeunesse de l'Estrie	36,0	3,8	39,8
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire	194,5	24,5	219,0
06	Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	69,5	5,9	75,4
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	32,5	3,2	35,7
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	21,8	13,4	35,2
09	Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord	n.d.	n.d.	n.d.
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	12,5	2,0	14,5
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	40,5	4,6	45,1
13	Centre jeunesse de Laval	52,2	5,2	57,4
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	45,3	5,7	51,0
15	Centre jeunesse des Laurentides	55,1	7,3	62,4
16	Centre jeunesse de la Montérégie	120,9	12,9	133,8
Total		**866,8**	**111,5**	**978,3**

Source : MSSS.

Annexe 3 – Mode d'allocation des ressources du réseau de la santé et des services sociaux

Allocation des ressources par le ministère

Au Québec, les dépenses consacrées à la santé et aux services sociaux pour l'exercice 2008-2009 s'élevaient à 25,5 milliards de dollars. Le tableau A présente la ventilation de ces dépenses par programme budgétaire.

Tableau A
Crédits budgétaires consacrés à la santé et aux services sociaux en 2008-2009*

Programme budgétaire	En milliers de dollars	En pourcentage
1. Fonctions nationales	**356 770,6**	**1,40**
1.1. Direction et gestion ministérielle	94 120,2	0,37
1.2. Organismes-conseils	10 002,7	0,04
1.3. Activités nationales	252 647,7	0,99
2. Fonctions régionales	**18 403 285,5**	**72,19**
2.1. Agences de la santé et des services sociaux	96 721,8	0,38
2.2. Établissements de santé et de services sociaux	15 050 017,8	59,04
2.3. Organismes communautaires et autres organismes	394 857,5	1,55
2.4. Activités connexes	2 154 053,4	8,45
2.5. Service de la dette	707 635,0	2,77
3. Office des personnes handicapées du Québec	**12 664,2**	**0,05**
3.1. Administration et soutien à l'intégration des personnes handicapées	12 664,2	0,05
4. Régie de l'assurance maladie du Québec	**6 719 193,7**	**26,36**
4.1. Services médicaux	4 039 592,2	15,85
4.2. Services optométriques	40 434,0	0,16
4.3. Services dentaires	112 141,4	0,44
4.4. Services pharmaceutiques et médicaments	2 292 796,3	8,99
4.5. Autres services	159 771,3	0,63
4.6. Administration	74 458,5	0,29
Total	**25 491 914,0**	**100,00**

* Ces crédits excluent ceux prévus pour la promotion et le développement de la Capitale-Nationale, lesquels sont présentés dans le *Budget de dépenses 2008-2009* du gouvernement. Ces crédits se chiffraient à 68,7 millions de dollars.

Source : Secrétariat du Conseil du trésor.

Les sommes que le MSSS alloue aux agences de la santé et des services sociaux pour le fonctionnement des établissements et des organismes communautaires de leur région proviennent du programme budgétaire Fonctions régionales[35]. Le ministère répartit ces sommes annuellement entre les agences en attribuant à chacune une enveloppe globale composée d'une allocation budgétaire de base ainsi que d'une allocation de développement. Chaque agence distribue ensuite cette enveloppe entre les établissements et les organismes communautaires de sa région.

35. Les sommes provenant du programme budgétaire Fonctions régionales ne sont pas toutes distribuées entre les régions lors de l'allocation initiale des ressources. Certaines sommes sont conservées par le MSSS et font l'objet d'une distribution ultérieure entre les agences, comme les sommes relatives à l'équité salariale. D'autres, comme celles provenant du programme Service de la dette, sont gérées centralement par le ministère.

Le MSSS répartit l'allocation budgétaire de base en se basant essentiellement sur la budgétisation historique. Ainsi, le budget de l'année précédente de chaque agence est reconduit tout en étant indexé pour tenir compte de la hausse des coûts, notamment des augmentations salariales. De même, des sommes supplémentaires peuvent y être ajoutées, lesquelles concernent des éléments précisément déterminés par le ministère, tels le rehaussement du soutien financier aux familles d'accueil ou la hausse du coût des médicaments.

L'allocation de développement, pour sa part, est consacrée à l'amélioration ou à l'ajout de services. Une portion de cette allocation (autour de 25 p. cent en 2008-2009) est réservée par le MSSS à des activités particulières, comme les services de traumatologie et de dialyse. L'autre portion est répartie entre les régions pour diminuer les écarts de richesse entre elles, généralement selon une approche populationnelle. De 2004-2005 à 2008-2009, cette dernière portion a représenté en moyenne 0,8 p. cent de l'enveloppe globale versée aux agences ; elle varie de 0,5 à 1,1 p. cent.

Répartition des allocations de développement

La répartition des allocations de développement vise à réduire les écarts de richesse entre les régions. Le MSSS considère l'écart global de richesse relative de chaque région, écart qu'il établit en calculant la somme des écarts de ces régions pour chacun des programmes-services[36] (selon l'approche populationnelle) et des programmes-soutien[37] (selon une approche basée sur les besoins). Ces écarts sont établis par la comparaison des deux éléments suivants :

- **la dépense de référence** : estimation de la dépense réellement supportée par les agences pour l'année ;
- **la dépense attendue** : la dépense de référence qui serait attribuée à chacune des agences si le MSSS appliquait intégralement l'approche populationnelle pour les programmes-services et une approche basée sur les besoins pour les programmes-soutien. En ce qui concerne la dépense attendue selon l'approche populationnelle, le ministère considère le poids relatif de la population[38] de chaque région par rapport à l'ensemble de la population du Québec. De même, il prend en compte les sommes attribuées précisément aux agences pour des particularités régionales, les allocations spéciales[39], les missions universitaires et la mobilité interrégionale[40].

36. Les activités du système de santé et de services sociaux sont découpées par type de programmes. Il y a neuf programmes-services : Services généraux, Santé mentale, Santé physique, Santé publique, Perte d'autonomie liée au vieillissement, Déficience intellectuelle et troubles envahissants du développement, Déficience physique, Dépendances et Jeunes en difficulté. La méthode populationnelle est appliquée pour chaque programme-services.
37. Il y a deux programmes-soutien : Administration et soutien aux services ainsi que Gestion des bâtiments et des équipements.
38. La population de chaque région est pondérée par un indicateur de besoins, établi à partir des caractéristiques de la population telles que la défavorisation matérielle et sociale.
39. Ces allocations se rapportent à des services qui n'ont pas fait l'objet d'analyse ou qui ne cadrent pas avec l'approche retenue.
40. Il s'agit d'ajustements effectués pour tenir compte de la clientèle qui reçoit des services d'une autre région.

Le tableau B présente les allocations budgétaires de base ainsi que les allocations de développement accordées à chacune des régions en 2008-2009. Le tableau C expose, pour la même année, l'écart global de richesse relative de chaque région.

Tableau B
Allocations versées en 2008-2009*

Région	Agence	Allocations budgétaires de base		Allocations de développement		Total
		En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars	En pourcentage	En millions de dollars
01	Bas-Saint-Laurent	468,20	99,5	2,42	0,5	470,62
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	563,85	99,4	3,49	0,6	567,34
03	Capitale-Nationale	1 755,80	99,6	7,26	0,4	1 763,06
04	Mauricie et Centre-du-Québec	915,16	99,1	8,29	0,9	923,45
05	Estrie	654,12	98,9	7,27	1,1	661,39
06	Montréal	5 268,27	99,7	18,09	0,3	5 286,36
07	Outaouais	539,50	99,1	4,73	0,9	544,23
08	Abitibi-Témiscamingue	328,84	99,4	1,97	0,6	330,81
09	Côte-Nord	255,35	99,4	1,48	0,6	256,83
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	268,91	99,5	1,39	0,5	270,30
12	Chaudière-Appalaches	650,72	99,2	5,04	0,8	655,76
13	Laval	487,74	98,6	6,87	1,4	494,61
14	Lanaudière	571,69	98,9	6,37	1,1	578,06
15	Laurentides	689,59	98,6	10,03	1,4	699,62
16	Montérégie	1 813,91	98,6	26,63	1,4	1 840,54
Total		**15 231,65**		**111,33**		**15 342,98**
Moyenne provinciale**			**99,3**		**0,7**	

* Ces données peuvent légèrement différer des allocations effectivement versées, en raison d'ajustements ultérieurs.
** Il s'agit d'une moyenne pondérée.

Source : MSSS.

Tableau C
Écart global de richesse en 2008-2009

Région	Agence	Dépense de référence	Dépense attendue	Écart global de richesse relative	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
06	Montréal	5 533,60	5 295,42	238,18	4,3
03	Capitale-Nationale	1 854,04	1 805,82	48,22	2,6
01	Bas-Saint-Laurent	492,59	482,25	10,34	2,1
12	Chaudière-Appalaches	692,15	693,31	-1,16	-0,2
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	594,27	595,68	-1,41	-0,2
08	Abitibi-Témiscamingue	340,03	341,75	-1,72	-0,5
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	277,55	279,11	-1,56	-0,6
09	Côte-Nord	261,78	266,56	-4,78	-1,8
07	Outaouais	560,17	570,56	-10,39	-1,9
14	Lanaudière	611,17	630,77	-19,60	-3,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	978,11	1 013,69	-35,58	-3,6
13	Laval	532,46	559,24	-26,78	-5,0
05	Estrie	686,95	726,35	-39,40	-5,7
16	Montérégie	1 936,33	2 048,18	-111,85	-5,8
15	Laurentides	728,49	771,00	-42,51	-5,8
Total		**16 079,69***	**16 079,69**	**0,00**	

* Le total de la dépense de référence diffère du total des allocations budgétaires de base présenté au tableau B puisque dans le présent tableau les revenus des établissements, provenant par exemple de la contribution des usagers, ne sont pas déduits. De plus, le MSSS fait des ajustements pour tenir compte de certaines dépenses liées notamment au système de sang, aux services préhospitaliers d'urgence et au loyer versé à la Corporation d'hébergement du Québec.

Source : MSSS.

Bien que le MSSS se soit doté, dans son plan stratégique 2005-2010, d'une cible qui est de « réduire d'au moins 50 p. cent les écarts estimés de financement entre les régions par le mode d'allocation des ressources, basé sur une approche populationnelle, en s'assurant d'une réduction à chacune des années », il n'en a pas rendu compte dans son rapport annuel de gestion. Le tableau D présente, pour chaque région, l'évolution de l'écart global de richesse relative depuis 2004-2005.

Tableau D
Évolution de l'écart global de richesse relative de chaque région (en pourcentage)

Région	Agence	2004-2005	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009
06	Montréal	4,7	4,3	3,9	4,6	4,3
03	Capitale-Nationale	2,0	3,0	2,6	2,6	2,6
01	Bas-Saint-Laurent	5,8	4,8	1,7	2,7	2,1
12	Chaudière-Appalaches	–0,4	1,5	0,8	0,5	–0,2
02	Saguenay–Lac-Saint-Jean	–0,7	0,1	0,3	0,0	–0,2
08	Abitibi-Témiscamingue	2,3	–0,1	–1,5	–1,8	–0,5
11	Gaspésie–Îles-de-la-Madeleine	6,3	2,1	–0,5	0,3	–0,6
09	Côte-Nord	–1,4	–3,1	–7,2	–3,6	–1,8
07	Outaouais	–2,8	–1,4	0,2	–3,0	–1,9
14	Lanaudière	–1,4	–2,6	–0,7	–2,1	–3,2
04	Mauricie et Centre-du-Québec	–0,2	–0,5	0,2	–2,2	–3,6
13	Laval	–9,1	–6,0	–4,9	–5,4	–5,0
05	Estrie	–4,5	–6,6	–5,8	–6,3	–5,7
16	Montérégie	–10,3	–9,8	–7,7	–6,8	–5,8
15	Laurentides	–8,2	–6,9	–6,4	–7,9	–5,8

Source : MSSS.

En analysant ce tableau, nous constatons que l'intervalle entre la région la plus riche et celle la plus pauvre est passé de 16,6 p. cent en 2004-2005 à 10,1 p. cent en 2008-2009. Des progrès ont certes été réalisés, mais nous observons qu'il subsiste encore aujourd'hui des écarts de financement entre les régions et que certaines d'entre elles ont vu leur situation se détériorer. En outre, une analyse de la richesse relative de chaque région, par programme, permettrait de constater que des écarts importants entre les régions persistent pour certains programmes, notamment pour la santé mentale, la santé publique et les dépendances.

Allocation des ressources par les agences

Les agences répartissent les allocations budgétaires de base entre les établissements et les organismes communautaires selon la même méthode que le MSSS, soit la reconduction historique indexée, en apportant certains ajustements entre les établissements si elles le jugent nécessaire. En effet, la LSSSS prévoit que chaque agence exerce « les fonctions nécessaires à la coordination de la mise en place des services de santé et des services sociaux de sa région », notamment en matière de financement. À cette fin, l'agence a la responsabilité d'allouer les budgets destinés aux établissements, d'accorder les subventions aux organismes communautaires et d'attribuer les allocations financières aux ressources privées. Quant aux allocations de développement, elles sont distribuées par les agences entre les établissements bénéficiant des programmes-services jugés prioritaires par le gouvernement, le ministère et les agences.

Conclusion

Ces façons de faire du MSSS et des agences ont pour conséquence qu'il peut également y avoir des écarts de richesse entre les établissements, comme il est démontré à l'annexe 4. Notons que cette information n'était pas disponible au MSSS.

Annexe 4 – Ressources financières des centres jeunesse obtenues et celles estimées selon l'approche populationnelle, pour 2007-2008

Région	Centre jeunesse*	Ressources financières obtenues du MSSS par l'intermédiaire des agences	Ressources financières estimées selon l'approche populationnelle**	Écart	
		En millions de dollars	En millions de dollars	En millions de dollars	En pourcentage
13	Centre jeunesse de Laval	52,23	43,63	8,60	16,5
06	Centre jeunesse de Montréal – Institut universitaire et Les Centres de la jeunesse et de la famille Batshaw	264,01	230,72	33,29	12,6
03	Centre jeunesse de Québec – Institut universitaire	75,97	70,55	5,42	7,1
05	Centre jeunesse de l'Estrie	35,96	36,01	–0,05	–0,1
12	Centre jeunesse Chaudière-Appalaches	40,55	40,96	–0,41	–1,0
02	Le Centre jeunesse du Saguenay–Lac-Saint-Jean	34,06	34,65	–0,59	–1,7
01	Centre jeunesse du Bas-Saint-Laurent	24,60	26,04	–1,44	–5,9
16	Centre jeunesse de la Montérégie	120,95	130,52	–9,57	–7,9
15	Centre jeunesse des Laurentides	55,12	60,35	–5,23	–9,5
14	Les Centres jeunesse de Lanaudière	45,29	50,48	–5,19	–11,5
08	Centre jeunesse de l'Abitibi-Témiscamingue	21,78	24,87	–3,09	–14,2
04	Le Centre jeunesse de la Mauricie et du Centre-du-Québec	51,28	61,14	–9,86	–19,2
07	Les Centres jeunesse de l'Outaouais	32,52	40,78	–8,26	–25,4
11	Le Centre jeunesse Gaspésie / Les Îles	12,47	16,09	–3,62	–29,0
Total		**866,79**	**866,79**	**0,00**	

* Nous avons exclu de cette analyse le Centre de protection et de réadaptation de la Côte-Nord, étant donné que le montant qui lui est alloué pour le volet « centre jeunesse » n'est pas précisément déterminé à l'intérieur de l'ensemble des sommes qu'il reçoit.

** Les ressources financières sont ajustées pour tenir compte de la mobilité de la clientèle entre les régions et de certaines particularités régionales telles que la défavorisation matérielle et sociale et les coûts supplémentaires causés par la dispersion de la population sur le territoire.

Source : MSSS.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 4

Ministère des Transports du Québec : gestion de contrats présentant des situations à risque

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Faits saillants	
Recommandations	**4.1**
Vue d'ensemble	**4.17**
Objectif et portée de notre vérification	**4.22**
Résultats de notre vérification	**4.24**
Attribution sans appel d'offres	**4.33**
Situation d'urgence	**4.37**
Fournisseur unique	**4.46**
Montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres	**4.51**
Réception d'une seule offre conforme	**4.57**
Estimation et contrat	**4.72**
Contrats autres que ceux relatifs aux services professionnels	**4.77**
Contrats de services professionnels	**4.83**
Dépassements de coûts	**4.84**
Justification	**4.85**
Autorisation	**4.86**
Suivi des contrats	**4.89**
Personnel désigné dans l'offre de services	**4.92**
Plan « tel que construit »	**4.98**
Exigences techniques liées aux contrats de construction	
Évaluation des fournisseurs	
Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse du ministère	
Conclusion	

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

Annexe 2 – Définition des types de contrat

Annexe 3 – Entrepreneurs s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats de construction par les quatre directions territoriales visitées

Annexe 4 – Firmes de services professionnels s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats par les quatre directions territoriales visitées

Annexe 5 – *Loi sur les contrats des organismes publics* (octobre 2008)

Annexe 6 – Processus de gestion d'un contrat de construction (25 000 dollars et plus)

Annexe 7 – Étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels (25 000 dollars et plus)

Annexe 8 – Informations sur le Bureau de la concurrence

Les commentaires du ministère apparaissent au paragraphe 4.102.

Abréviations et sigles

MTQ	Ministère des Transports du Québec	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Faits saillants

Le présent rapport porte sur la gestion des contrats attribués par le ministère des Transports du Québec (MTQ). Nos travaux se sont échelonnés de juin 2008 à août 2009, principalement auprès de quatre directions territoriales. Les activités du ministère à l'égard des contrats sont en partie centralisées alors que certaines s'exercent dans ses diverses unités administratives, incluant celles réparties sur le territoire québécois.

Le MTQ est le plus grand donneur d'ouvrage au gouvernement. En 2006-2007 et 2007-2008, il a attribué des contrats, dont la valeur a totalisé 1,6 milliard pour chacune de ces années pour atteindre 2,7 milliards en 2008-2009. Le lecteur est invité à consulter les annexes 3 et 4 où sont présentées pour 2006-2007 et 2007-2008 et pour chaque direction territoriale visitée, des données relatives aux 10 entrepreneurs et aux 10 firmes de services professionnels ayant obtenu la plus grande valeur de contrats.

Équipe :

Jean Villeneuve
Directeur de vérification
Marthe Gonthier
Nathalie Jacques
Josée Levasseur
Marise Simard

Objectif de notre vérification

Nos travaux visaient à nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques de gestion, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde. Parmi ces situations à risque, mentionnons l'attribution de contrats sans appel d'offres en vertu de certaines exceptions, la réception d'une seule offre conforme et les dépassements de coûts significatifs. Nous avons relevé quelque 4 200 situations à risque similaires à celles qui retenaient notre attention, parmi lesquelles nous avons sélectionné 191 contrats (263 situations à risque) totalisant 209 millions de dollars.

Sommaire des constats

La gestion des contrats examinés, eu égard aux risques pris en compte, n'est pas satisfaisante, à maintes reprises, par rapport aux règles et aux procédures ainsi qu'aux saines pratiques de gestion. Nos résultats de vérification font ressortir notamment les constats suivants :

Attribution sans appel d'offres. Situation d'urgence : L'information obtenue ne démontre pas qu'une telle situation a été invoquée uniquement lorsqu'il était approprié de le faire. Pour 20 des 23 contrats examinés, les raisons étaient discutables pour une partie ou la totalité des travaux ou des services. Par exemple, des travaux de sécurisation de 170 structures ont été effectués en urgence. Pourtant, pour 67 p. cent de ces structures, les travaux ont débuté de 2 à 6 mois après le début de ceux réalisés sur les premières structures, ce qui, selon nous, démontre que la notion d'urgence n'était pas applicable à toutes.

Réception d'une seule offre conforme. Pour 17 des 32 dossiers vérifiés, d'autres fournisseurs s'étaient procuré les documents d'appel d'offres sans toutefois avoir soumissionné. Le ministère n'a pas pris contact avec ces soumissionnaires potentiels afin de connaître les raisons précises pour lesquelles ils n'ont pas soumissionné. Ces 32 dossiers avaient tous fait l'objet d'une autorisation de la part du sous-ministre.

Estimation et contrat. Pour 23 dossiers analysés où le montant de la soumission dépasse de plus de 10 p. cent celui estimé par le ministère, les explications fournies aux autorités du ministère sont parfois détaillées (14), parfois très sommaires (6), parfois inexistantes (3). En ce qui a trait à l'approbation requise, le traitement de ces 23 dossiers n'était pas uniforme. Alors que certaines autorisations (7 dossiers) portaient bien sur l'écart, plusieurs (11 dossiers) avaient été obtenues pour un autre motif, dont 9 pour la réception d'une seule offre conforme.

Dépassements de coûts

- Pour 13 des 29 dossiers examinés où il y avait des travaux imprévus, même s'il est difficile de statuer si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l'envergure des dépassements était telle qu'il y a lieu de s'interroger. Par exemple, un dépassement de 1,1 million de dollars sur un contrat de 11,4 millions est dû en bonne partie aux raisons suivantes : relevés de terrain incomplets et erreurs de conception ;
- Pour 13 dossiers vérifiés qui nécessitaient l'autorisation du sous-ministre à la suite d'avenants à un contrat, celle-ci a été obtenue.

Suivi des contrats. Un contrôle plus rigoureux devrait être instauré pour démontrer que les exigences techniques ayant trait aux travaux de construction ont été respectées.

Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse

- Le ministère ne réalise pas d'analyse comparative en matière de coûts entre les régions du Québec, ni avec d'autres administrations, ni dans le temps ;
- Le ministère ne procède pas à des analyses des données relatives aux travaux de construction pour l'aider à mettre au jour des situations potentiellement problématiques, notamment à l'égard des conditions de marché ;
- Le ministère doit s'assurer que son personnel dispose des informations nécessaires et de l'expertise requise, notamment pour détecter des situations potentiellement problématiques à l'égard des conditions de marché. À cet effet, il n'a pas établi, de façon structurée, une collaboration avec des organisations comme le ministère de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec ou le Bureau de la concurrence en vue d'accroître la probabilité de détection de ces situations.

Conclusion. En raison de l'importance des sommes en jeu et des risques liés à l'attribution de nombreux contrats, le ministère se doit de montrer plus d'initiatives pour resserrer ses façons de faire, disposer d'une information plus juste et améliorer sa capacité d'analyse afin d'assurer une saine gestion des fonds publics.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Nous avons recommandé au ministère :

- de préciser et de diffuser les critères servant à établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de communiquer à son effectif des balises favorisant un traitement cohérent quant aux situations d'urgence et de s'assurer de leur respect ;
- de s'assurer que les autorisations requises sont obtenues avant de procéder à tout paiement ;
- de s'assurer, pour les contrats accordés en vertu des situations d'urgence, que les conditions de réalisation sont clairement définies et que des mesures de contrôle permettent une gestion rigoureuse des coûts. (4.32)

Nous avons recommandé au ministère d'étayer adéquatement sa décision de ne pas lancer d'appel d'offres lorsqu'il se réfère à l'une ou l'autre des situations de fournisseur unique énoncées dans la réglementation. (4.36)

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que ses pratiques quant au respect des seuils de sollicitation par appel d'offres sont conformes en tout temps à la réglementation et à ses procédures. (4.45)

Nous avons recommandé au ministère d'analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et de veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte. (4.50)

Nous avons recommandé au ministère :

- d'appliquer, lorsque cela est requis, sa procédure relative à l'autorisation des contrats pour lesquels le montant de la soumission retenue dépasse de plus de 10 p. cent celui qu'il a estimé et de fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités ;
- d'analyser les situations où le montant de la soumission retenue est inférieur de façon importante à celui qu'il a estimé à l'égard du contrat dans le but d'en préciser la cause et de communiquer les résultats de cet exercice aux autorités. (4.56)

Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le montant du contrat, montant établi après négociation avec la firme retenue, est appuyé par une estimation détaillée des honoraires professionnels qu'il entend lui verser ;
- d'utiliser les sommes affectées à la réalisation du contrat pour couvrir uniquement les coûts y afférents ;
- de veiller à ce que le contrat soit signé avant le début de la prestation de services. (4.71)

Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts. (4.76)

Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement ;
- de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité ;
- de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite et à ce que les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis. (4.82)

Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que ses exigences sont respectées et que l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise. (4.91)

Nous avons recommandé au ministère :

- de procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec ;
- d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques. (4.97)

Commentaires du ministère

Le MTQ a eu l'occasion de formuler ses commentaires, qui se trouvent au paragraphe 4.102. Nous tenons à souligner qu'il a adhéré à toutes les recommandations. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Types de contrat

4.1 Des contrats sont régulièrement conclus par le gouvernement pour l'acquisition de biens et de services professionnels ou auxiliaires de même que pour la réalisation de travaux de construction. Le MTQ est le plus grand donneur d'ouvrage. Il réalise de nombreux projets d'importance liés aux infrastructures routières. De façon générale, chaque projet donne lieu à plusieurs contrats. En 2006-2007 et en 2007-2008, le MTQ a attribué quelque 30 900 contrats supérieurs à 1 000 dollars, dont la valeur a totalisé 1,6 milliard pour chacune de ces années. Quant à l'ensemble du gouvernement, 180 000 contrats (supérieurs à 1 000 dollars) totalisant respectivement 3,3 et 4,0 milliards de dollars ont été accordés relativement à ces exercices.

4.2 Le tableau 1 présente, selon leur type, le nombre et la valeur des contrats accordés par le ministère en 2006-2007 et en 2007-2008. Le lecteur trouvera à l'annexe 2 la définition de chaque type de contrat.

Tableau 1
Contrats attribués en 2006-2007 et en 2007-2008 (supérieurs à 1 000 dollars)

Type	Nombre	Pourcentage	Valeur (en millions de dollars)	Pourcentage
Approvisionnement	15 300	50	309	10
Services auxiliaires (incluant le déneigement et le déglaçage des routes)	6 500	21	212	7
Services professionnels	5 900	19	490	15
Construction	3 200	10	2 144	68
Total	**30 900**	**100**	**3 155**	**100**

Source : Compilation effectuée à partir des données publiées annuellement par le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) concernant les statistiques sur les acquisitions gouvernementales.

4.3 Le montant associé aux contrats signés par le ministère augmente au fil du temps. Ainsi, les données à cet égard montrent que les sommes en cause sont passées de 871 millions de dollars en 2004-2005 à 1,6 milliard en 2007-2008 (contrats supérieurs à 1 000 dollars). En 2008-2009, les données fournies par le MTQ indiquent qu'il a conclu durant cet exercice 7 000 contrats de 5 000 dollars et plus, valant globalement 2,7 milliards. En 2006-2007 et en 2007-2008 – exercices visés par nos travaux –, 10 entrepreneurs en construction et 10 firmes de services professionnels (incluant les consortiums qu'elles ont formés entre elles) se sont vu attribuer des contrats totalisant 1,1 milliard de dollars. Le tableau 2 indique le nombre et la valeur des contrats accordés à ces fournisseurs. L'annexe 3 présente, pour la période vérifiée et pour chaque direction territoriale visitée, des données relatives aux contrats de construction attribués aux 10 entrepreneurs ayant obtenu la plus grande valeur de contrats. L'annexe 4 présente des informations équivalentes pour les 10 firmes de services professionnels.

Tableau 2
Contrats attribués en 2006-2007 et en 2007-2008 à 10 entrepreneurs et à 10 firmes de services professionnels (5 000 dollars et plus)

	Nombre de contrats	Valeur (en millions de dollars)	Pourcentage*
Entrepreneurs (construction)	446	791	39
Firmes de services professionnels (incluant les consortiums)	1 358	301	68
Total	**1 804**	**1 092**	**s.o.**

* Il s'agit du pourcentage de la valeur des contrats attribués par rapport à la valeur totale des contrats propres à chaque type (5 000 dollars et plus).

4.4 Depuis le 1er avril 2006, les données se rapportant aux contrats du MTQ sont stockées à l'aide de SAGIR (Solution d'affaires en gestion intégrée des ressources), système de gestion exploité à l'échelle gouvernementale, et de divers systèmes propres au ministère.

Réglementation

4.5 Jusqu'au 1er octobre 2008, l'attribution de contrats était régie par le *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*. Ce règlement, édicté en vertu de la *Loi sur l'administration publique*, énonçait notamment :

- les diverses conditions permettant d'établir s'il fallait ou non recourir à un appel d'offres ;
- les règles quant à la façon de solliciter les offres et de les évaluer ;
- les règles relatives à l'attribution des contrats et à l'autorisation de suppléments ;
- la teneur de la reddition de comptes à effectuer au Conseil du trésor.

4.6 Selon ce règlement, le mode de passation des marchés (appel d'offres public, appel d'offres sur invitation, gré à gré) variait selon le type de contrat et le montant estimé. Des particularités existaient aussi lorsque les contrats étaient soumis aux accords intergouvernementaux. Le tableau 3 montre les principaux seuils nécessitant la tenue d'un appel d'offres (les spécificités à l'égard de ces accords n'y sont toutefois pas présentées).

Tableau 3
Seuils relatifs à la sollicitation des fournisseurs en fonction du type de contrat (selon la réglementation en vigueur jusqu'au 1er octobre 2008)

Modalité obligatoire	Approvisionnement[1]	Services auxiliaires[1]		Services professionnels[1]	Construction[1]
		Déneigement	Autres		
Appel d'offres sur invitation	De 5 000 à 24 999 $[2]	De 10 000 à 99 999 $[3]	De 10 000 à 24 999 $	25 000 $ et plus[4] Spécialité présente dans le fichier des fournisseurs	s.o.
Appel d'offres public	25 000 $ et plus[2]	100 000 $ et plus[3]	25 000 $ et plus	25 000 $ et plus[4] Spécialité non présente dans le fichier des fournisseurs	25 000 $ et plus[5]

1. Des exceptions étaient prévues dans le règlement quant à l'obligation de procéder par appel d'offres en pareilles circonstances.
2. Lorsqu'un contrat visait l'achat de sable, de pierre, de gravier ou d'enrobés bitumineux, l'appel d'offres sur invitation s'appliquait aux contrats dont la valeur allait jusqu'à 199 999 dollars.
3. Pour le déneigement, les appels d'offres s'adressaient uniquement aux candidats figurant dans le fichier des fournisseurs du gouvernement. Ce fichier était un répertoire informatisé constitué de listes de fournisseurs inscrits dans un nombre limité de spécialités (architecture, ingénierie, déneigement, etc.).
4. Si le contrat concernait une spécialité présente dans le fichier des fournisseurs (le génie, par exemple) et que sa valeur était estimée à 25 000 dollars et plus, il fallait tenir un appel d'offres sur invitation auprès des entreprises inscrites dans le fichier sous cette spécialité – dont les noms étaient transmis par le SCT – au lieu de lancer un appel d'offres public, s'adressant à tous les candidats potentiels.
5. Lorsqu'il s'agissait d'un contrat de fabrication et de pose d'enrobés bitumineux dont le montant était inférieur à 500 000 dollars, l'appel d'offres n'était pas requis.

Source : *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics.*

4.7 D'autres documents encadrent la gestion des contrats, dont le *Recueil des politiques de gestion* du Conseil du trésor et le guide du SCT intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*. Le MTQ a également élaboré des procédures administratives en se basant sur ces documents.

4.8 En juin 2006, la *Loi sur les contrats des organismes publics*, laquelle s'applique notamment aux ministères, a été adoptée. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er octobre 2008. L'annexe 5 présente des informations sur cette nouvelle réglementation.

Rôles et responsabilités

4.9 Le MTQ est responsable d'acquérir les biens et les services nécessaires à ses activités et de conclure à cet effet des contrats conformes à l'ensemble des exigences en la matière. Ses activités à cet égard sont en partie centralisées au ministère tandis que certaines s'exercent dans ses diverses unités administratives, incluant celles réparties sur tout le territoire québécois[1].

1. Les unités administratives sont réparties dans 5 directions générales, elles-mêmes subdivisées en 43 directions qui gèrent plus de 160 services ; ces dernières incluent 14 directions territoriales comprenant plus de 55 centres de services.

4.10 La sollicitation et l'ouverture des offres, l'analyse de leur conformité ainsi que le secrétariat des comités de sélection, lorsque cela est nécessaire, sont des étapes dont la gestion est centralisée au ministère pour ce qui est des contrats impliquant un appel d'offres public, à l'exception des contrats de déneigement. Il en est de même au regard des contrats de services professionnels suivants : ceux de 25 000 dollars et plus qui, pour la période visée par la vérification, doivent faire l'objet d'un appel d'offres sur invitation lorsque la spécialité en cause figure dans le fichier des fournisseurs du gouvernement – fichier tenu par le SCT.

4.11 Quant aux unités administratives, elles sont responsables de la définition des besoins, de la signature des contrats et de la gestion subséquente de ceux-ci. Pour les contrats accordés à la suite d'un appel d'offres sur invitation (autres que ceux de services professionnels qui se rapportent à une spécialité du fichier) et ceux négociés de gré à gré, ce sont les unités administratives à l'origine de la demande qui effectuent les tâches relatives à la détermination de l'adjudicataire du contrat. L'annexe 6 propose un schéma relatif au processus de gestion d'un contrat de construction alors que l'annexe 7 présente les étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels, et ce, lorsque leur valeur respective est de 25 000 dollars et plus.

4.12 Enfin, il appartient à certaines unités centrales du ministère de rédiger les directives ou procédures, d'offrir de la formation, de jouer un rôle conseil auprès des autres unités administratives et de produire les rapports exigés par les autorités et la réglementation.

4.13 Par ailleurs, jusqu'au 1er octobre 2008, le ministère était tenu de produire chaque année un rapport destiné au Conseil du trésor pour l'informer, en particulier, du nombre et de la valeur des contrats accordés ainsi que de situations d'exception où il n'y a pas eu d'appel d'offres (fournisseur unique, urgence, contrat de surveillance confié au concepteur des plans et devis, etc.) ; il est à noter que ces situations étaient énoncées dans le règlement. En outre, il devait lui fournir un rapport relativement aux cas qui, en vertu de ce même règlement, avaient nécessité l'autorisation du sous-ministre, comme des suppléments supérieurs à 10 p. cent du montant du contrat ou la réception d'une seule offre conforme.

Travaux de vérification interne

4.14 En vue d'assurer le suivi et le contrôle de l'activité gouvernementale en matière contractuelle ainsi que d'apprécier le respect de la réglementation, le Conseil du trésor a jugé opportun de demander aux ministères et organismes de procéder à la vérification des processus chapeautant la gestion des contrats.

4.15 En avril 2006, le MTQ a été tenu de réaliser un tel exercice. Il avait néanmoins entrepris des travaux à ce chapitre dès 2004, même s'il n'était pas officiellement touché par une décision prise à l'époque par le Conseil du trésor. Il avait alors mandaté une firme externe de vérification pour accomplir une partie de ces travaux.

4.16 À la suite de ces travaux, le SCT a informé le ministère qu'il souhaiterait que des travaux de vérification supplémentaires, portant sur certains contrats plus à risque en raison de leur nature ou de leur importance, soient effectués.

Le Secrétariat souhaitait des travaux de vérification supplémentaires.

Objectif et portée de notre vérification

4.17 Nos travaux visaient à nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde. Il est à noter que ces risques sont en rapport avec ceux mentionnés par le SCT dans le document intitulé *Les risques et les contrôles dans la gestion des contrats*. En fonction de cet objectif, nous avons vérifié des contrats dont la gestion présentait l'une ou plusieurs situations à risque parmi les suivantes :

- attribution sans appel d'offres en vertu de certaines exceptions (situation d'urgence, fournisseur unique, montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres) ;
- réception d'une seule offre conforme ;
- écart important entre le montant estimé et le montant du contrat ;
- dépassements de coûts significatifs.

4.18 Plusieurs de ces situations sont abordées régulièrement par les parlementaires, notamment lors de l'étude des crédits du ministère. Nous avons aussi examiné le suivi exercé par le MTQ afin d'évaluer s'il s'assure du respect des clauses énoncées dans les contrats. Le lecteur trouvera à l'annexe 1 l'objectif de vérification et les critères d'évaluation propres à cette mission. De plus, nous avons regardé dans quelle mesure le ministère a pris des initiatives en vue d'effectuer des analyses et d'établir des comparaisons avec d'autres administrations ou entre les régions du Québec, notamment à l'égard des coûts et des pratiques de gestion.

4.19 La vérification englobait tous les types de contrat, mais nous avons exclu les dossiers liés aux technologies de l'information et aux projets en mode partenariat public-privé. Pour l'essentiel, nous avons mené nos travaux auprès de quatre directions territoriales du MTQ (Chaudière-Appalaches, Île-de-Montréal, Laval–Mille-Îles, Ouest-de-la-Montérégie). Diverses unités centrales ont également été mises à contribution. De plus, le SCT a été consulté sur l'interprétation à donner à divers articles du règlement.

4.20 Nous avons sélectionné 191 contrats (171 contrats concernant les quatre directions territoriales visitées et 20 contrats touchant d'autres directions), lesquels comportaient 263 situations à risque[2]. Le tableau 4 dresse un portrait global de notre sélection en indiquant le nombre et la valeur des contrats examinés selon leur type tandis que le tableau 5 fournit le nombre de situations analysées en fonction de chacun des risques.

2. À partir des données fournies par le ministère, nous avons relevé, parmi les 30 900 contrats attribués par ce dernier au cours de la période visée par nos travaux, quelque 4 200 situations à risque similaires à celles qui retenaient notre attention.

Tableau 4
Portrait global des contrats sélectionnés

Type de contrat	Nombre	Pourcentage	Valeur (en milliers de dollars)	Pourcentage
Construction	74	38,8	181 192	86,5
Services professionnels	52	27,2	13 498	6,4
Services auxiliaires (déneigement)	10	5,2	5 836	2,8
Services auxiliaires (autres)	31	16,2	3 502	1,7
Approvisionnement	24	12,6	5 398	2,6
Total	**191**	**100,0**	**209 426**	**100,0**

Tableau 5
Nombre de situations à risque examinées dans les 191 contrats sélectionnés

Situation à risque		Nombre de situations examinées
Attribution sans appel d'offres		
Situation d'urgence	23	
Fournisseur unique	19	115
Montant estimé inférieur aux seuils	73	
Réception d'une seule offre conforme		32
Écart entre le montant estimé et le montant du contrat		71
Dépassements de coûts significatifs		45
Total		**263**

4.21 Nos travaux, qui se sont étendus de juin 2008 à août 2009, ont porté surtout sur les exercices 2006-2007 et 2007-2008. Toutefois, certains commentaires peuvent avoir trait à des situations antérieures ou postérieures à cette période. Même si les contrats examinés étaient soumis à la réglementation en vigueur avant le 1er octobre 2008, les principes y afférents sont demeurés à la base des dispositions légales énoncées par la suite.

Résultats de notre vérification

Attribution sans appel d'offres

4.22 La réglementation prévoit que des contrats peuvent être attribués sans appel d'offres dans certaines situations, notamment celles-ci : situation d'urgence, fournisseur unique et montant estimé inférieur aux seuils spécifiés.

4.23 Pour les dossiers examinés, nous avons constaté que les contrats accordés par le ministère sans appel d'offres en vertu de ces situations d'exception ne l'ont pas toujours été dans le respect des règles applicables et des saines pratiques de gestion. Les sections subséquentes appuient ce constat.

Situation d'urgence

4.24 Les contrats conclus en situation d'urgence, laquelle implique que la sécurité des personnes et des biens est en cause, ne sont pas soumis aux conditions du règlement. Une seule contrainte est alors imposée : aucun paiement ne peut être effectué sans l'autorisation du sous-ministre. En pareil contexte, plus de la moitié des contrats examinés ont été conclus de gré à gré à un fournisseur choisi par le ministère ; pour les autres cas, il a procédé par appel d'offres sur invitation. Lorsque le gré à gré est utilisé, la plupart du temps, le fournisseur facture le ministère au fur et à mesure de l'avancement des travaux selon le coût réel, majoré d'un pourcentage. Cette majoration est normalement de 15 p. cent pour les travaux de construction. Quant aux services professionnels, ils sont payés selon les taux décrétés. Lorsque la facturation est effectuée selon le coût majoré, il n'y a habituellement pas de montant fixé au départ, car le ministère estime qu'il lui est difficile de prévoir l'ampleur des travaux.

4.25 Il est donc essentiel qu'il y ait bel et bien urgence puisque, si tel n'est pas le cas, le ministère devrait normalement lancer un appel d'offres en vue de signer un contrat déterminant le prix des travaux ou des services. Or, le ministère n'a pas suffisamment précisé ni diffusé les critères permettant d'établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause, alors que des balises seraient nécessaires afin de porter un jugement plus éclairé en matière d'urgence et de démontrer pourquoi il n'a pas procédé par appel d'offres public. Comme cette évaluation est effectuée par les directions territoriales, elle peut varier de l'une à l'autre.

Raisons discutables pour appuyer l'urgence de la situation.

4.26 Les 23 dossiers que nous avons examinés concernaient surtout des structures (travaux de construction et services professionnels). Ceux-ci se rapportaient principalement à la période suivant l'effondrement du viaduc de la Concorde. Pour tenir compte des constats de la commission Johnson, le ministère fait valoir que cela l'a amené à attribuer davantage de contrats en faisant appel au motif de situation d'urgence. Cependant, l'information obtenue lors de notre vérification n'a pas démontré qu'une telle situation a été invoquée uniquement lorsqu'il était approprié de le faire. À notre avis, à l'égard de 20 dossiers, les raisons expliquant la décision de considérer qu'il y avait urgence et, conséquemment, de négocier le contrat de gré à gré ou de procéder par appel d'offres sur invitation étaient discutables pour une partie ou la totalité des travaux ou des services. Les paragraphes suivants illustrent nos observations.

4.27 De nombreux travaux de sécurisation de structures ont été effectués en urgence. Dans une direction territoriale, le plan de sécurisation – piquage du béton et pose de grillage ou autre moyen de protection –, visant 170 structures, a été entièrement réalisé en urgence et les contrats ont été attribués de gré à gré. Les travaux ayant trait à 67 p. cent d'entre elles ont pourtant commencé de deux à six mois après le début de ceux effectués sur les premières structures, ce qui, selon nous, démontre que la notion d'urgence n'était pas applicable à toutes. Les coûts relatifs à l'ensemble de ces interventions (170 structures) ont été de l'ordre de 10 millions de dollars. Pour des travaux de nature similaire à la même période, une autre direction territoriale a élaboré un devis et a tenu un appel d'offres sur invitation.

4.28 De plus, dans trois directions territoriales, nous avons relevé cinq contrats renvoyant à des situations où il y avait urgence d'agir pour sécuriser des structures, mais où des travaux de réfection permanente faits par la suite l'ont également été sans appel d'offres public. La décision d'invoquer l'urgence à l'égard de ces derniers travaux soulève des questions, d'autant plus que certains d'entre eux se sont échelonnés sur plusieurs mois. La valeur de ces cinq contrats s'est chiffrée à 10 millions de dollars.

4.29 Sur le plan de la documentation des dossiers liés aux situations d'urgence, nous avons observé une grande variabilité entre les directions territoriales. Dans une de ces directions, il y avait absence presque totale de pièces, à l'exception des factures : aucun contrat signé et pas toujours de devis. À l'opposé, dans deux autres directions, ces documents figuraient dans les dossiers et des soumissions ou des offres de services avaient même été demandées dans certains cas. Pour ce qui est de la quatrième région ayant fait l'objet de nos travaux, les pièces étaient parfois présentes, parfois absentes. Sans une documentation adéquate, les conditions du contrat liant les parties ne sont pas clairement définies ni officialisées et, si une situation problématique est soulevée, elles sont sujettes à litige.

4.30 En outre, pour chaque situation considérée comme urgente, le personnel doit faire approuver par le sous-ministre une enveloppe budgétaire avant d'effectuer les paiements y afférents. Nous avons pourtant recensé cinq cas où des sommes avaient été versées préalablement à l'autorisation alors qu'il s'agissait de la seule exigence imposée par la réglementation relativement aux situations d'urgence. En ce qui a trait à ces cinq dossiers, l'approbation a été donnée de quatre à huit mois après le premier paiement. Dans un cas, la totalité du montant lié au contrat, soit 625 000 dollars, a été déboursée avant l'autorisation requise. Quant aux autres dossiers, une partie des paiements, soit 2,3 millions de dollars, a été effectuée préalablement à l'autorisation.

4.31 Concernant les contrats pour lesquels le ministère n'a pas démontré qu'il s'agissait d'une réelle situation d'urgence, celui-ci n'a pas la certitude qu'il a obtenu le meilleur coût à l'égard des travaux en question puisqu'il n'a pas procédé par appel d'offres public. À la lumière des constats dressés dans la présente section et compte tenu du fait que la réglementation n'impose qu'un minimum d'exigences, nous estimons qu'il est difficile pour le ministère de s'assurer que l'ensemble des coûts est justifié lorsqu'il invoque une situation d'urgence.

4.32 Nous avons recommandé au ministère :

- de préciser et de diffuser les critères servant à établir que la sécurité des personnes ou des biens est en cause afin de communiquer à son effectif des balises favorisant un traitement cohérent quant aux situations d'urgence et de s'assurer de leur respect ;
- de s'assurer que les autorisations requises sont obtenues avant de procéder à tout paiement ;
- de s'assurer, pour les contrats accordés en vertu des situations d'urgence, que les conditions de réalisation sont clairement définies et que des mesures de contrôle permettent une gestion rigoureuse des coûts.

Fournisseur unique

4.33 Le règlement permet aussi de ne pas lancer d'appel d'offres dans des situations dites de fournisseur unique. Nous avons examiné les suivantes :

- Après une recherche sérieuse et documentée, il s'avère qu'un seul fournisseur peut répondre aux spécifications énoncées ou possède les qualifications requises.
- L'attribution d'un contrat à une entreprise autre que celle qui donne déjà une garantie relative au bien ou au service concerné annulerait celle-ci.
- Un droit exclusif, notamment un droit d'auteur, s'applique.
- Un seul fournisseur est en mesure de présenter une offre à des conditions économiques avantageuses en raison des coûts de transport de matériaux, ce qui rend la concurrence impossible.

4.34 Dans 10 des 19 dossiers que nous avons scrutés, nous avons constaté que le non-recours à l'appel d'offres était justifié. Il s'agissait surtout de contrats accordés à des fournisseurs de produits homologués par le ministère ou de services d'utilité publique, comme l'électricité et les télécommunications. La valeur de ces contrats variait entre 13 000 dollars et 1,6 million.

4.35 Toutefois, pour ce qui est des neuf autres contrats, dont le montant se situait entre 21 000 et 114 000 dollars, l'information présente dans les dossiers ne démontrait pas qu'une recherche suffisante avait été effectuée en vue d'établir que le fournisseur était unique. Ainsi, le fait de ne pas avoir procédé par appel d'offres n'était pas expliqué de façon satisfaisante ou n'était pas documenté.

4.36 **Nous avons recommandé au ministère d'étayer adéquatement sa décision de ne pas lancer d'appel d'offres lorsqu'il se réfère à l'une ou l'autre des situations de fournisseur unique énoncées dans la réglementation.**

Montant estimé inférieur aux seuils requis pour procéder par appel d'offres

4.37 Nous avons analysé 73 contrats dont la valeur (montant estimé) était inférieure aux seuils nécessitant la tenue d'un appel d'offres. Les lacunes présentées ci-après découlent des travaux relatifs à 51 de ces dossiers.

4.38 Lorsque les besoins sont fractionnés et que la valeur des contrats devient ainsi inférieure aux seuils de sollicitation par appel d'offres, l'obligation de recourir à cette dernière modalité est évitée. Pour détecter les cas potentiels de fractionnement, nous avons recherché des dossiers pour lesquels plus d'un contrat inférieur à 25 000 dollars avait été accordé – à un ou à différents fournisseurs – pour des biens, des travaux ou des services similaires, et ce, dans un court laps de temps.

4.39 Eu égard au risque de fractionnement, nous avons sélectionné 37 dossiers se rapportant surtout à des contrats d'approvisionnement, de services professionnels et de services auxiliaires. À notre avis, 30 contrats ont été fractionnés. Ils auraient en effet donné lieu à un appel d'offres public (ou sur invitation pour une spécialité figurant dans le fichier des fournisseurs) si les besoins y afférents avaient été regroupés. L'exemple qui suit illustre notre propos : deux contrats ont été conclus de gré à gré avec la même firme pour des services d'arpentage dans la même région, un premier de 24 900 dollars et un second de 24 999 dollars, attribué un mois plus tard. | **Plusieurs contrats fractionnés.**

4.40 Par ailleurs, nous avons relevé six autres cas problématiques. Le montant estimé pour ces contrats s'élevait à moins de 25 000 dollars, permettant ainsi de ne pas faire d'appel d'offres public, mais les contrats effectivement attribués se sont chiffrés à plus de 25 000 dollars. Le dépassement le plus important touche un contrat d'entretien de haltes routières, estimé à 24 000 dollars, qui s'est finalement monté à 44 900 dollars.

4.41 En outre, selon le règlement en vigueur jusqu'au 1er octobre 2008, il n'est pas nécessaire de solliciter des offres pour l'attribution d'un contrat de fabrication et de pose d'enrobés bitumineux inférieur à 500 000 dollars. Le MTQ a néanmoins établi des règles et des tarifs pour payer le juste prix concernant ce type d'opérations. Ainsi, en début d'année, il fixe les tarifs non négociables qu'il est prêt à payer pour de tels travaux. Avant d'accorder un contrat, il doit déterminer s'il y a concurrence entre les entreprises les plus près des travaux. Pour ce faire, il chiffre la valeur du contrat (en se fondant sur les tarifs prédéterminés) pour les centrales d'enrobage situées à proximité des travaux visés. Il y a concurrence si l'écart de prix (le coût du transport étant le facteur déterminant) entre celle qui est la plus proche et les autres est inférieur à 5 p. cent ; il est alors tenu de procéder par appel d'offres sur invitation, à tout le moins. Si ses calculs indiquent plutôt qu'il n'y a pas de concurrence, il offre le contrat à l'entrepreneur dont le prix est le moins élevé, en appliquant les tarifs.

4.42 Nous avons scruté huit dossiers concernant les enrobés bitumineux (contrats de moins de 500 000 dollars). Or, pour deux d'entre eux, la procédure décrite précédemment n'a pas été suivie. À l'égard de l'un des contrats (495 000 dollars), il n'y a pas eu d'appel d'offres sur invitation même si les estimations (écart inférieur à 5 p. cent) démontraient la pertinence de placer les centrales d'enrobage en situation de concurrence. Quant à l'autre contrat (53 000 dollars), sa valeur n'a pas été établie en respectant les tarifs, mais plutôt en consentant une hausse au fournisseur, à sa demande. Enfin, dans un autre cas (106 000 dollars), l'information versée au dossier ne contenait pas d'analyse déterminant s'il y avait concurrence, laquelle aurait dû servir à décider du mode d'attribution du contrat.

4.43 Par ailleurs, les contrats relatifs aux enrobés bitumineux dont le montant est supérieur à 500 000 dollars doivent donner lieu à un appel d'offres public à moins d'avoir obtenu une autorisation du Conseil du trésor pour procéder autrement. En août 2008, à la suite d'une demande à cet effet, le Conseil du trésor a autorisé le ministère à accorder des contrats de gré à gré (sur la base des tarifs prédéterminés) sous réserve de s'assurer de l'impossibilité de procéder par appel d'offres public, étant donné l'absence de concurrence, et ce, comme l'avait mentionné le MTQ dans sa demande.

4.44 Or, pour trois contrats attribués de gré à gré par une même direction territoriale (deux contrats inférieurs à 500 000 dollars et un contrat supérieur à cette somme), nous considérons qu'il y avait concurrence, ce qui va à l'encontre de la justification fournie au Conseil du trésor. En effet, cette direction nous a confirmé qu'elle n'attribue généralement pas de contrats d'enrobés bitumineux de gré à gré, car il y a concurrence. Ajoutons que, en ce qui a trait au contrat supérieur à 500 000 dollars, en plus de ne pas avoir eu recours à l'appel d'offres public, le MTQ a fait affaire avec un fournisseur autre que celui visé par l'autorisation du Conseil du trésor. Le ministère nous a mentionné que le fournisseur ciblé au départ n'était pas en mesure d'effectuer les travaux ; ainsi, de sa propre initiative, il a attribué le contrat à la seconde usine d'enrobés bitumineux située la plus près du chantier, ce que nous avons constaté. Le ministère justifie la décision de ne pas avoir procédé par appel d'offres par le fait que les sommes requises pour les travaux étaient disponibles et que ceux-ci devaient être réalisés rapidement avant l'hiver.

4.45 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que ses pratiques quant au respect des seuils de sollicitation par appel d'offres sont conformes en tout temps à la réglementation et à ses procédures.**

Réception d'une seule offre conforme

4.46 À la suite d'un appel d'offres, il peut arriver qu'une seule offre soit conforme ou encore que, parmi les offres conformes, une seule soit considérée comme acceptable par le comité de sélection. Selon le règlement, les contrats attribués en pareils contextes doivent être autorisés par le sous-ministre. À cet effet, les directions territoriales sont tenues de lui fournir par écrit les diverses explications utiles à sa prise de décision.

4.47 Nous avons examiné 32 contrats en fonction de cet aspect. Ils avaient tous fait l'objet d'une autorisation de la part du sous-ministre. La plupart des dossiers (25) contenaient cependant peu ou pas d'explications quant à la présence d'une seule offre recevable. Pourtant, dans 17 de ces cas, d'autres fournisseurs s'étaient procuré les documents d'appel d'offres sans toutefois avoir soumissionné. Parfois, le contrat était donné au même fournisseur depuis plusieurs années.

4.48 Des travaux concernant la tonte de gazon et le débroussaillage aux abords d'autoroutes permettent d'illustrer notre propos. Six fournisseurs sont venus chercher les documents d'appel d'offres relativement à ce contrat de 100 000 dollars, renouvelable pour deux ans, mais un seul a soumissionné. Il réalisait ces travaux depuis au moins 10 ans. L'explication principale en ce qui a trait à la réception d'une seule offre n'est guère convaincante : « Ceci s'explique probablement par les difficultés et contraintes reliées à la tonte de gazon en milieu urbain fortement congestionné. »

Une seule offre conforme : le ministère aurait avantage à en connaître les raisons.

4.49 Nous considérons que le ministère aurait avantage à connaître les raisons précises pour lesquelles la concurrence ne joue pas malgré la tenue d'un appel d'offres. Il serait notamment approprié de se pencher sur les conditions de marché, telles que le nombre et l'envergure des entreprises potentielles, eu égard à l'importance pécuniaire du contrat. Pour ce faire, une bonne pratique consiste à prendre contact avec les soumissionnaires potentiels, particulièrement ceux qui sont venus chercher les documents et qui n'ont pas déposé d'offre, afin de connaître ce qui a motivé leur désintérêt – une démarche que le MTQ n'a pas accomplie pour les contrats que nous avons examinés. Grâce à cette information, il pourrait apporter les ajustements requis, s'il y a lieu, ou être au fait de problèmes particuliers relativement à la concurrence.

4.50 **Nous avons recommandé au ministère d'analyser les situations où il n'y a qu'une seule offre à la suite d'un appel d'offres et de veiller à ce que le sous-ministre détienne l'information requise afin d'autoriser l'attribution des contrats en pareil contexte.**

Estimation et contrat

Contrats autres que ceux relatifs aux services professionnels

4.51 Avant d'attribuer un contrat, le ministère estime la valeur de celui-ci. Il arrive qu'un écart – positif ou négatif – entre le montant estimé par le ministère pour un contrat et celui figurant dans l'offre du candidat retenu soit important (10 p. cent ou plus). Nous avons examiné 52 contrats qui avaient été conclus en ayant cette caractéristique. Sur le plan de la gestion, pareilles conditions constituent un risque dont le MTQ doit tenir compte puisque, selon les informations que nous avons obtenues, plusieurs facteurs peuvent influer sur ces écarts, dont l'évolution du coût de certains matériaux et le moment du lancement de l'appel d'offres ; ils peuvent également être une indication d'une situation potentiellement problématique. Si l'on se réfère aux données du ministère relativement à la période vérifiée, deux fois plus de contrats ont donné lieu à un écart négatif (montant estimé supérieur à l'offre du candidat retenu) que le contraire.

4.52 D'après les procédures du ministère, une approbation (sous-ministre adjoint ou sous-ministre selon l'importance de l'écart concerné) est nécessaire lorsque le montant de la soumission dépasse de plus de 10 p. cent celui de l'estimation, et la décision est dans ce cas basée sur les explications fournies. Pour les 23 dossiers analysés présentant un tel écart, ces explications étaient parfois détaillées (14), parfois très sommaires (6), parfois inexistantes (3). Par exemple, un contrat de construction de 2 millions de dollars a été signé, alors que sa valeur avait été estimée à 1,3 million, et ce, sans que cette différence soit convenablement justifiée. Le MTQ a mentionné que la firme qu'il avait mandatée pour effectuer l'estimation avait sous-évalué plusieurs éléments. Nous nous serions attendus à des indications plus précises quant aux causes de cette sous-évaluation.

4.53 En ce qui a trait à l'approbation requise lorsque le montant de la soumission excède de plus de 10 p. cent celui estimé à l'égard du contrat, le traitement des 23 dossiers visés n'était pas uniforme. En effet, alors que certaines autorisations (7 dossiers) portaient bien sur l'écart, plusieurs (11 dossiers) avaient été obtenues pour un autre motif, dont la réception d'une seule offre conforme (9 dossiers). Enfin, nous n'avons pas été en mesure, pour 5 dossiers, d'établir si l'autorisation avait été obtenue, puisque nous n'avons pas trouvé de document dûment signé, malgré les notes qui étaient consignées à ce sujet.

4.54 Par ailleurs, lorsque le montant de la soumission s'avère inférieur de plus de 10. p. cent à celui de l'estimation, les procédures du MTQ sont muettes sur la marche à suivre. Dans les faits, pour les 29 dossiers analysés en ce sens, aucune explication n'a été donnée et ces cas n'ont pas été portés à l'attention des autorités ministérielles. Nous sommes d'avis que le ministère doit chercher à comprendre ce qui est à l'origine des écarts importants et faire en sorte que ces situations soient portées à l'attention des autorités, notamment dans le but de s'assurer que le processus d'estimation n'est pas déficient. Le cas suivant illustre notre point de vue : un contrat de construction estimé à 9,4 millions de dollars a été conclu avec le fournisseur ayant présenté la plus basse soumission, soit 7,1 millions ; or, l'écart de 2,3 millions n'a donné lieu à aucune justification (le coût réel s'est élevé à 8,0 millions).

4.55 Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, nous croyons nécessaire que le ministère explique la présence d'écarts significatifs – positifs ou négatifs – en tentant d'en déterminer la source : moment de l'appel d'offres, évaluation déficiente des besoins, facteurs inhérents à la concurrence ou caractéristiques du marché (surcharge de travail, manque de ressources, hausse du prix des matériaux, etc.). Cet exercice lui permettrait d'améliorer ses pratiques.

Le ministère doit chercher l'origine des écarts significatifs.

4.56 Nous avons recommandé au ministère :

- **d'appliquer, lorsque cela est requis, sa procédure relative à l'autorisation des contrats pour lesquels le montant de la soumission retenue dépasse de plus de 10 p. cent celui qu'il a estimé et de fournir des explications suffisamment détaillées aux autorités ;**
- **d'analyser les situations où le montant de la soumission retenue est inférieur de façon importante à celui qu'il a estimé à l'égard du contrat dans le but d'en préciser la cause et de communiquer les résultats de cet exercice aux autorités.**

Contrats de services professionnels

4.57 Des contrats de services professionnels sont attribués pour combler différents besoins : réalisation d'études, obtention de services d'arpentage ou d'évaluation, préparation de plans et devis, surveillance des chantiers de construction, etc.

4.58 Le règlement fixe diverses modalités d'appel à la concurrence lorsque la valeur des contrats de ce type est estimée à 25 000 dollars et plus. Le principe général est de procéder par appel d'offres public, sauf si la spécialité recherchée, telle que le génie, figure dans le fichier des fournisseurs. En pareil cas, on doit recourir à l'appel d'offres sur invitation auprès des fournisseurs inscrits dans ce fichier. Il est également permis d'attribuer de gré à gré un contrat de surveillance de travaux s'il est conclu avec l'entreprise qui a conçu les plans et devis.

4.59 De plus, depuis quelques années, le Conseil du trésor a autorisé le ministère à qualifier des firmes de génie pour une période déterminée, et ce, après un appel d'offres public régionalisé (elles doivent être déjà inscrites dans le fichier des fournisseurs). Ainsi, au fur et à mesure des besoins, les firmes qualifiées se voient attribuer des mandats à condition que la valeur des contrats y afférents soit inférieure au seuil fixé (100 000 dollars jusqu'en mai 2008 ; 200 000 dollars après cela).

4.60 Par ailleurs, deux types d'appel d'offres de services professionnels sont prévus par la réglementation : avec ou sans prix. Ce dernier type s'applique aux services liés au génie et à l'architecture, lesquels sont soumis aux tarifs approuvés par le Conseil du trésor. On peut y recourir en vue d'obtenir d'autres services, comme l'arpentage, auxquels est aussi associé un tarif approuvé. Le choix de la firme s'effectue uniquement en fonction de la qualité des offres de services, évaluée selon des critères déterminés. Le prix du contrat est négocié par la suite.

4.61 Quant à l'offre de services avec prix, elle s'impose en l'absence de tarif approuvé. On peut également y recourir à l'égard de services pour lesquels il existe un tel tarif (à l'exception du génie et de l'architecture). Il en va ainsi de l'arpentage, qui peut donner lieu à une offre de services avec ou sans prix. Nos travaux ont montré que les directions territoriales procèdent selon l'une ou l'autre de ces deux approches. Rappelons que l'annexe 7 schématise les étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels.

4.62 Dans le cadre de cette vérification, nous avons scruté 48 contrats de services professionnels parmi ceux qui n'avaient pas trait à des situations d'urgence : 35 étaient liés à une offre de services sans prix et 13, à une offre de services avec prix. Nous avons observé de multiples façons de faire en ce qui concerne l'estimation de la valeur du contrat, la négociation des honoraires, l'établissement du montant accordé à la signature et le paiement. Les contrats examinés, particulièrement ceux relatifs à une offre de services sans prix, font ressortir qu'il n'y a pas d'uniformité dans le traitement et, comme l'indique le tableau 6, bien souvent, les saines pratiques de gestion ne sont pas adoptées.

Tableau 6
Principales lacunes relatives aux 35 contrats de services professionnels examinés (avec offre de services sans prix)

Objet	Lacune	Nombre de contrats visés
Estimation	Absence de documents à l'appui du montant estimé	19
	Résultat documenté, mais non basé sur un calcul détaillé	11
Négociation et paiement des honoraires	Signature du contrat antérieure à l'entente sur le montant à verser	13
Respect du décret en cas de rémunération à forfait	Proposition pas assez détaillée : preuve insuffisante quant à l'application des dispositions en matière d'honoraires	14
Signature du contrat par rapport au début des travaux	Signature postérieure	13

Offre de services sans prix

Montant estimé

4.63 Même dans le contexte d'une offre de services sans prix, il est important pour le ministère d'estimer avec justesse les honoraires professionnels qu'il devra verser, notamment afin d'apprécier la pertinence du montant qui lui sera soumis ultérieurement par la firme. En 2001, dans le but de fournir à son effectif un outil d'évaluation concernant les honoraires relatifs à la surveillance de travaux avec personnel en résidence sur le chantier – c'est-à-dire en permanence sur les lieux –, le MTQ a élaboré une grille de pourcentages. Plus tard, au printemps 2007, un formulaire d'estimation détaillée visant les services professionnels a été conçu en ce sens. La rigueur est de mise, d'autant plus que les contrats de surveillance sont d'ordinaire passés de gré à gré avec la firme ayant dressé les plans et devis et que c'est elle également qui procède à l'estimation des coûts de construction, le cas échéant.

Honoraires professionnels : estimation mal étayée.

4.64 Nous avons vérifié comment l'estimation des honoraires avait été faite à l'égard de 35 dossiers de contrats. Dans 19 d'entre eux, aucun document ne venait appuyer la façon dont le montant prévu avait été établi. Pour 11 autres de ces 35 dossiers, l'estimation n'était pas suffisamment étayée. En effet, elle n'était pas basée sur un calcul détaillé englobant tous les paramètres essentiels figurant dans le formulaire en vigueur depuis 2007 (type de ressources, expérience, nombre de personnes, heures requises, taux fixés par décret, etc.). Le ministère a plutôt estimé le montant des honoraires en fonction d'un pourcentage du coût prévu des travaux de construction ou en se référant à des projets antérieurs.

4.65 En ce qui a trait plus particulièrement à l'estimation du montant des honoraires relatifs à quatre contrats de surveillance de travaux avec personnel en résidence sur le chantier (ces dossiers contenaient un document pour appuyer l'estimation faite selon des pourcentages), notre analyse a révélé les lacunes suivantes. D'abord, les taux utilisés dépassaient souvent ceux figurant dans la grille de 2001, lesquels incluent une marge de manœuvre permettant de couvrir, s'il y a lieu, le coût de services additionnels pendant et après les travaux. De plus, une provision avait été ajoutée relativement à d'éventuels services à rendre sur demande alors que, comme nous venons de le dire, les pourcentages de la grille tiennent compte de cette éventualité. Par exemple, pour un contrat de construction évalué à 5,9 millions de dollars, les honoraires concernant la surveillance ont été estimés à 700 000 dollars – y compris une provision de 120 000 dollars –, soit 12 p. cent des coûts de construction. Si les pourcentages de la grille avaient été appliqués, le montant aurait été de 450 000 dollars, soit 7,6 p. cent des coûts de construction prévus d'un projet standard, sans particularités.

Négociation des honoraires, contrat et paiement

4.66 Lorsqu'une firme dépose une offre de services sans prix, elle est choisie sans égard à l'aspect financier, le montant des honoraires étant négocié par la suite. Or, des 35 contrats vérifiés sous ce rapport, 13 avaient été signés avant qu'il y ait eu entente entre les parties sur le montant et, pour 11 d'entre eux, avant même que la firme fasse sa proposition en matière d'honoraires ; le montant maximal indiqué dans le contrat correspondait généralement à l'estimation faite par le ministère. En procédant de cette façon, ce dernier annonce ce qu'il est prêt à payer et diminue, par le fait même, son pouvoir de négociation.

4.67 Pour 9 de ces 13 contrats, le montant que le ministère a accepté par la suite était inférieur à celui qu'il avait estimé. Par contre, dans 5 de ces 9 dossiers, des services additionnels, liés ou non au projet, ont été réglés à même le solde disponible par rapport au montant maximal prévu. Ainsi, pour un contrat de surveillance estimé à 790 000 dollars, l'entente a été signée à hauteur de ce montant. Après négociation, les honoraires ont été ramenés à 593 000 dollars, ce qui laissait un solde disponible de 197 000 dollars relativement à ce contrat. Dans les faits, ce solde a permis d'accorder un supplément de 66 000 dollars pour des travaux menés dans le cadre du projet, soit un dépassement de 11 p. cent par rapport au montant négocié, sans qu'il doive faire l'objet d'une autorisation. De plus, le coût d'une étude (104 000 dollars) n'ayant pas de lien avec ce contrat a été couvert au moyen de la même enveloppe, étant donné que le budget n'était pas épuisé, alors que cette étude aurait dû donner lieu à un appel d'offres distinct.

4.68 Par ailleurs, dans 3 directions territoriales, les travaux afférents à 13 contrats avaient débuté de 1 à 8 mois avant leur signature. Nous avons relevé un cas où les plans et devis ont été entièrement préparés avant que soit établi le contrat.

4.69 Soulignons qu'à l'égard de 26 des 35 dossiers sélectionnés, le montant des honoraires correspondait à une somme forfaitaire négociée entre le MTQ et la firme[3]. Les contrats examinés font ressortir que le ministère pouvait difficilement évaluer si la proposition d'honoraires était réaliste en fonction des services à obtenir puisqu'il n'effectuait généralement pas au préalable sa propre estimation détaillée des honoraires qu'il est appelé à supporter. De plus, relativement à 14 des 26 contrats, les documents présents dans les dossiers ne permettaient pas de voir si les dispositions du décret concernant la rémunération des services avaient été respectées parce que les propositions d'honoraires n'étaient pas assez détaillées sur ce point.

Offre de services avec prix

4.70 Il existe deux types de rémunération avec prix : celui-ci peut soit équivaloir à un montant forfaitaire global, soit renvoyer à des taux horaires, lesquels serviront par la suite à établir une somme forfaitaire en estimant le nombre d'heures requises pour remplir le mandat. Dans le premier cas, le montant apparaissant dans l'offre de services, la valeur du contrat de même que le total des paiements effectués subséquemment sont identiques. Dans le second cas, la situation est différente et suppose la négociation d'une somme forfaitaire basée sur l'estimation du nombre d'heures de travail, multiplié par les taux figurant dans l'offre. Or, dans trois des six dossiers examinés à cet égard, rien n'indiquait que les taux soumis au départ avaient été respectés au moment de la négociation des honoraires, car les propositions n'étaient pas suffisamment détaillées.

3. Selon le décret, cette somme est déterminée en estimant le nombre d'heures nécessaires à l'accomplissement du mandat et en appliquant les taux qui y sont prévus à l'égard des différents types de services, selon la classification et l'expérience du personnel affecté à sa réalisation.

4.71 Nous avons recommandé au ministère :

- de s'assurer que le montant du contrat, montant établi après négociation avec la firme retenue, est appuyé par une estimation détaillée des honoraires professionnels qu'il entend lui verser ;
- d'utiliser les sommes affectées à la réalisation du contrat pour couvrir uniquement les coûts y afférents ;
- de veiller à ce que le contrat soit signé avant le début de la prestation de services.

Dépassements de coûts

Justification

4.72 Les situations à l'origine des dépassements de coûts sont multiples : variation quant à la quantité des matériaux requis, travaux additionnels en raison de conditions imprévisibles ou d'une évaluation déficiente des besoins (due notamment à des relevés de terrain incomplets, des erreurs de conception, des plans « tel que construit » antérieurs inexacts, etc.). Pour produire les plans « tel que construit », les plans initiaux sont mis à jour en tenant compte de toutes les modifications apportées durant les travaux ; par conséquent, les documents les plus récents doivent refléter fidèlement la réalité.

4.73 Aux fins de la vérification, nous nous sommes penchés sur 35 dossiers présentant chacun des dépassements significatifs (excluant les situations d'urgence). Pour certains, l'écart (plus de 10 p. cent par rapport au contrat initial) découlait de travaux imprévus, alors que pour d'autres, il correspondait aux sommes additionnelles affectées à la réalisation des travaux spécifiés dans le contrat. En tout, l'ensemble de ces dépassements s'est monté à 25,9 millions de dollars, soit 19,9 p. cent de la valeur totale des contrats examinés.

4.74 Ce sont principalement les contrats de construction qui ont donné lieu aux dépassements significatifs. Dans le tiers des cas, les informations consignées dans les dossiers n'étaient pas suffisantes pour expliquer les dépassements. Par ailleurs, relativement à 8 des 29 dossiers faisant état de travaux imprévus, une partie des dépassements résultait de lacunes touchant particulièrement la préparation des travaux. De plus, pour 13 autres de ces 29 dossiers, même s'il est difficile d'établir si les éléments ayant entraîné les modifications étaient prévisibles, l'ampleur des dépassements est telle qu'il y a lieu de s'interroger. Quelques exemples illustrent ces situations :

Dépassements de coûts : explications insuffisantes dans le tiers des cas examinés.

- Contrat de 11,4 millions : pont d'étagement ;

  Dépassement de 1,1 million dû en bonne partie aux raisons suivantes : relevés de terrain incomplets, erreurs de conception ou plans « tel que construit » antérieurs inexacts.
- Contrat de 7,3 millions : ponts d'étagement ;

  Dépassement de 900 000 dollars, dont près de la moitié est due au remplacement du revêtement des talus adjacents à l'un des ponts, remplacement non prévu dans le devis initial, même si le revêtement était endommagé.

- Contrat de 10 millions : échangeur de circulation ;

  Dépassement de 1,9 million dont 1,3 million est expliqué comme suit : augmentation des prix par suite de l'autorisation tardive du ministère quant au début des travaux (le certificat d'autorisation du ministère du Développement durable, de l'Environnement et des Parcs a été délivré après un délai de 10 mois, mais le contrat avait été transmis à l'entrepreneur pour signature avant l'obtention du certificat ; l'entrepreneur a demandé un ajustement des prix de 1,6 million pour cause de retard dans l'exécution du contrat et le MTQ lui a accordé 1,3 million).

- Contrat de 35,3 millions : réfection d'une autoroute ;

  Réclamation d'un entrepreneur de l'ordre de 8 millions de dollars, qui s'est réglée par le versement de 3,8 millions, après entente avec le MTQ. Les raisons à l'origine de cette réclamation, notamment les suivantes, font ressortir des lacunes : modification de la configuration des accès aux aires de travail construites selon les directives du ministère, mais que l'entrepreneur jugeait non sécuritaires ; perte de productivité due à un nombre d'accès au chantier moindre que celui prévu dans le devis ; coût d'accélération des travaux pour respecter l'échéance, car l'entrepreneur ne reconnaissait pas de responsabilité pour le retard ; frais d'intérêts sur le montant réclamé.

Certains coûts supportés à même le budget d'un autre contrat.

4.75 Mentionnons enfin cinq cas où des coûts de 1,1 million de dollars ont été supportés à même le budget relatif à un contrat, alors qu'ils en concernaient un autre. Par exemple, l'enveloppe destinée à un projet de réfection de structures de 5,4 millions a été utilisée pour régler des coûts de 578 000 dollars se rapportant à un autre contrat.

4.76 **Nous avons recommandé au ministère de s'assurer que la préparation des travaux lui permet de minimiser les dépassements de coûts.**

Autorisation

Autorisation de la direction territoriale pour des travaux imprévus

4.77 Lorsque des travaux imprévus doivent être exécutés et qu'ils ne correspondent à aucun élément mentionné dans la soumission, les procédures du ministère exigent un avenant au contrat, lequel doit faire l'objet des autorisations suivantes : approbation préliminaire des travaux visés, approbation de leur exécution en vue de négocier l'avenant et approbation de ce dernier par le directeur territorial. Nous avons constaté que les autorisations écrites, même la préliminaire qui doit être obtenue avant toute négociation, avaient été données après la réalisation des travaux dans 62 p. cent des cas examinés (18 des 29 dossiers où il y avait des avenants). Dans ces cas, le délai était relativement long, allant de quelques jours à 18 mois. Le ministère a déclaré à cet égard qu'il donnait son autorisation verbale préalablement. Cependant, cette façon de procéder ne respecte pas sa procédure relative aux avenants.

4.78 En outre, pour 10 contrats de construction ayant donné lieu à des dépassements importants, des paiements allant jusqu'à 28,2 p. cent (300 000 dollars) de la valeur du contrat ont été effectués avant l'autorisation des avenants. Le montant maximum que nous avons relevé dans les dossiers examinés pour de tels paiements était de 2,2 millions de dollars, soit 14,9 p. cent du montant du contrat. Notamment, à l'égard d'un dossier, des sommes de l'ordre de 370 000 dollars ont été versées à l'entrepreneur qui a exécuté les travaux, alors que ceux-ci n'ont jamais été approuvés par le directeur territorial. Nous avons aussi observé quelques cas où des paiements ont été faits prématurément pour la réalisation de travaux prévus dans le contrat initial. Par exemple, un entrepreneur a touché 635 000 dollars à ce titre, même si la recommandation de paiement quant aux travaux effectués n'avait pas encore été présentée par le surveillant. Pourtant, une telle recommandation, comportant tous les renseignements voulus, doit être soumise au ministère avant que celui-ci puisse verser les sommes dues aux intéressés.

Autorisation du sous-ministre

4.79 Selon le règlement, l'autorisation du sous-ministre doit être obtenue si un supplément est supérieur à 10 p. cent de la valeur du contrat initial à la suite de modifications requises pour assurer la réalisation du projet. Une telle autorisation n'est pas obligatoire s'il s'agit d'une variation de quantité pour laquelle un prix unitaire a été convenu. En ce qui a trait aux 13 dossiers vérifiés qui nécessitaient l'autorisation du sous-ministre à la suite d'avenants à un contrat, celle-ci a été obtenue.

4.80 Parfois, des travaux imprévus correspondent à des éléments déjà présents dans la soumission. Le ministère les traite habituellement comme étant des variations de quantité. Les dépassements importants y afférents ne sont donc habituellement pas autorisés par le sous-ministre, sauf s'ils concernent un projet donnant aussi lieu à des avenants dont la valeur dépasse de 10 p. cent celle du contrat. Cependant, des variations substantielles peuvent renvoyer à des travaux s'ajoutant à ceux du projet initial et elles ne peuvent, de ce fait, être considérées comme des changements accessoires. Bien que l'approche générale suivie par le MTQ soit conforme à ses procédures, nous croyons néanmoins qu'elle devrait être revue pour prévoir, par exemple, l'élaboration d'un avenant lorsqu'il s'agit de travaux additionnels.

4.81 Puisque des sommes élevées peuvent être en cause, il serait opportun que les autorités ministérielles soient informées des dépassements significatifs, qu'ils découlent de travaux imprévus ou de variations de quantité. Nous avons relevé deux cas où l'ampleur des travaux de réfection prévus a largement dépassé ce qui avait été anticipé sans que les autorités en aient été avisées, car l'excédent a été considéré comme une variation de quantités. Un de ces contrats, dont la valeur s'établissait à 500 000 dollars, a finalement entraîné une dépense de 1,2 million.

Les autorités devraient être informées de tout dépassement significatif.

4.82 Par ailleurs, le ministère inclut parfois dans le bordereau de soumission un élément intitulé « travaux en régie » ou « travaux imprévus » – qui ne sont pas liés à des travaux en particulier – en lui associant un montant donné. Pour 24 des 53 dossiers de construction examinés (excluant les situations d'urgence), cet élément représentait de 0,2 à 9,9 p. cent de la valeur de la soumission. Pareille façon de faire augmente d'autant cette valeur et donne une marge de manœuvre soustraite à l'autorisation du sous-ministre. Dans un cas, si une telle provision n'avait pas été incluse dans le bordereau, les travaux imprévus auraient représenté plus de 10 p. cent de la valeur du contrat, ce qui aurait nécessité l'autorisation du sous-ministre.

Nous avons recommandé au ministère :

- **de s'assurer que les travaux imprévus et les dépassements de coûts sont dûment autorisés avant leur paiement ;**
- **de revoir ses procédures d'autorisation lorsque des dépassements de coûts significatifs sont occasionnés par des variations de quantité ;**
- **de veiller à ce que les paiements ne soient pas effectués avant que la recommandation à cet égard attestant la réalisation des travaux soit faite et à ce que les éléments figurant dans le bordereau de soumission soient liés à des travaux précis.**

Suivi des contrats

4.83 Le ministère doit effectuer un suivi adéquat afin de s'assurer du respect des diverses clauses énoncées dans les contrats. Malgré le fait que les biens, les services ou les travaux visés avaient été obtenus ou accomplis, notre vérification a révélé que, dans certains cas, la documentation relative au suivi des contrats ne permettait pas d'apprécier dans quelle mesure leur exécution avait été conforme aux clauses stipulées, notamment à l'égard des ressources humaines ainsi que des exigences techniques, en particulier celles ayant trait aux travaux de construction. De plus, à quelques reprises, l'évaluation du fournisseur n'avait pas été effectuée, ce qui est contraire à la réglementation.

Personnel désigné dans l'offre de services

4.84 En ce qui concerne un contrat de services professionnels, les règles du ministère précisent que le fournisseur s'engage à affecter à son exécution l'équipe de professionnels et l'équipe technique désignées dans l'offre qu'il a déposée ; il ne peut modifier la teneur de cet engagement sans l'autorisation du MTQ. De façon générale, les documents (correspondance, comptes rendus de réunions de chantier, produits livrables, etc.) versés dans les dossiers que nous avons examinés démontraient que la plupart des principales ressources humaines proposées étaient bien celles qui avaient assuré les services.

Plan « tel que construit »

4.85 À l'étape de la surveillance des travaux de construction, la production de plans « tel que construit » s'impose dès que des modifications sont opérées par rapport aux plans et devis existants. Sept des contrats de surveillance que nous avions sélectionnés étaient visés par cette exigence. Or, pour deux projets, les nouveaux plans n'avaient pas encore été dressés, même si les travaux étaient terminés depuis environ un an. Il y a donc un risque que cette obligation tombe dans l'oubli et que la documentation disponible soit déficiente au moment d'effectuer des travaux ultérieurs, le cas échéant. Il importe que le ministère ait un portrait reflétant l'état final des ouvrages afin de bien planifier ses interventions dans l'avenir.

Exigences techniques liées aux contrats de construction

4.86 Les travaux de construction doivent être exécutés selon plusieurs exigences techniques prévues dans le contrat signé avec l'entrepreneur. La responsabilité première à ce propos incombe à celui-ci. De son côté, le ministère mandate généralement une firme de services professionnels pour exercer la surveillance des travaux. Cependant, il ressort des contrats examinés que le contenu des dossiers ne permet pas au MTQ d'avoir l'assurance que l'ensemble des exigences techniques ont été remplies. Il considère que la firme chargée de la surveillance des travaux s'en assure, les services étant rendus par des professionnels soumis aux règles de leur profession. Dans ce contexte, il n'exerce pas de contrôle, même de façon sporadique, pour apprécier la qualité des services rendus par la firme durant les travaux.

4.87 Plusieurs raisons ont été invoquées par le MTQ pour soutenir son point de vue. Ainsi, en plus d'assister aux réunions de chantier, il se réfère à des documents l'informant que certaines étapes ont été franchies dans l'exécution des contrats. Il mentionne que ses dossiers contiennent, entre autres, les pièces suivantes :

- les journaux de chantier, qui présentent notamment les travaux faits quotidiennement et indiquent le nombre de personnes qui les ont accomplis ;
- les comptes rendus des réunions de chantier, durant lesquelles divers sujets sont abordés, dont les problèmes à résoudre ;
- les mémos de chantier, rédigés lorsque des cas de non-conformité sont décelés ;
- les avis délivrés à l'entrepreneur lorsqu'il lui faut apporter des corrections ;
- les documents attestant la conformité des matériaux par rapport aux exigences.

4.88 L'information ainsi compilée au fil des travaux est certes utile, mais le ministère devrait instaurer un mécanisme de contrôle plus rigoureux afin de s'assurer que les exigences techniques ont été entièrement respectées.

Évaluation des fournisseurs

4.89 Selon le règlement, une évaluation du fournisseur doit être effectuée pour tout contrat de 100 000 dollars et plus, sauf s'il a été accordé en situation d'urgence. En matière d'approvisionnement, le ministère ne réalise jamais ce type d'exercice, même s'il le devrait. Quant aux autres contrats, nous avons observé que, lorsqu'elle était requise, l'évaluation n'avait pas été effectuée dans 16 p. cent des 81 dossiers concernés. La réglementation en vigueur depuis le 1er octobre 2008 exige que l'organisme public consigne dans un rapport l'évaluation d'un fournisseur dont le rendement est insatisfaisant.

4.90 En complément de la nouvelle réglementation, le MTQ a conçu, il y a environ un an, de nouveaux formulaires d'évaluation de rendement pour les services professionnels relatifs au génie routier et à l'ingénierie des ponts ; ces formulaires doivent être remplis pour tous les contrats supérieurs à 25 000 dollars.

4.91 **Nous avons recommandé au ministère de prendre des mesures supplémentaires pour que le suivi exercé à l'égard de la réalisation des contrats lui donne l'assurance que ses exigences sont respectées et que l'évaluation du fournisseur est effectuée lorsque celle-ci est requise.**

Comparaison avec d'autres organisations et capacité d'analyse du ministère

4.92 La comparaison de ses résultats avec ceux d'autres organisations similaires permet à une entité de mesurer sa performance. Cet exercice consiste notamment à établir des parallèles afin de déterminer si des changements sont nécessaires pour améliorer la gestion et le rendement. La comparaison peut porter, entre autres, sur les coûts, les pratiques de gestion ou la réglementation. Notre vérification indique que le ministère a pris peu d'initiatives à cet égard.

4.93 Par ailleurs, le MTQ ne procède pas à des analyses des données relatives aux travaux de construction pour l'aider à mettre au jour des situations potentiellement problématiques, notamment à l'égard des conditions de marché, par exemple :

Peu d'initiatives au regard de situations de marché potentiellement problématiques.

- des écarts de coûts importants entre des régions limitrophes ou présentant des caractéristiques similaires ;
- l'attribution de contrats ne profitant pas des conditions de concurrence ;
- des soumissions dont le montant pourrait volontairement être réduit pour ensuite négocier divers avenants.

4.94 Nous considérons que cette absence d'analyse de la part du ministère le prive d'une information utile, particulièrement dans le contexte actuel où des milliards de dollars sont investis en travaux routiers. Étant donné que les lacunes soulevées dans le rapport découlent de sa gestion des contrats présentant des situations à risque, il importe donc que le MTQ procède à des analyses comparatives, tant avec des organisations similaires dans d'autres administrations qu'entre les régions du Québec. Les résultats de ces analyses lui permettraient d'améliorer ses pratiques de gestion.

4.95 Enfin, le ministère doit s'assurer que le personnel chargé de la gestion contractuelle, tant dans les directions territoriales que dans les unités centrales, dispose des informations nécessaires et de l'expertise requise non seulement pour appliquer adéquatement la réglementation en vigueur, mais aussi pour détecter des situations potentiellement problématiques à l'égard des conditions de marché. À cet effet, le ministère pourrait davantage faire appel à divers intervenants, dont le Bureau de la concurrence ; celui-ci, qui relève du gouvernement fédéral, dispose d'une certaine expertise dans ce domaine (l'annexe 8 présente des informations sur le Bureau).

4.96 L'exemple suivant illustre une situation où, à notre avis, le ministère aurait dû prendre l'initiative de transmettre des dossiers au ministère de la Sécurité publique, à la Sûreté du Québec ou au Bureau de la concurrence. Ainsi, en 2004, le MTQ a mené une enquête afin de vérifier l'intégrité du processus d'appel d'offres concernant des contrats de déneigement. Dans le rapport d'enquête daté de novembre 2004, il était indiqué ceci : « Le ministère des Transports n'a pas subi de pertes monétaires sur les contrats que nous avons analysés, puisqu'il est retourné en appel d'offres et a pu obtenir ainsi des baisses de prix. Toutefois, le processus d'appel d'offres a été clairement contaminé sur au moins deux contrats. On a clairement essayé d'éliminer la concurrence. » À la suite du second appel d'offres, le ministère a effectivement économisé un peu plus de 150 000 dollars par année pour ces deux contrats, lesquels étaient renouvelables pour deux autres années. Malgré les conclusions énoncées dans ce rapport, le MTQ n'avait contacté ni le ministère de la Sécurité publique, ni la Sûreté du Québec, ni le Bureau de la concurrence, selon les documents déposés en mars 2007 à la Cour supérieure du Québec par le Bureau afin d'obtenir un mandat de perquisition en vertu de la *Loi sur la concurrence*. Ce n'est qu'en décembre 2006 qu'à sa demande, le Bureau, dans le cadre de travaux qu'il avait entrepris à la suite d'une dénonciation concernant des contrats de déneigement, a reçu du MTQ une copie de ce rapport.

4.97 Nous avons recommandé au ministère :

- de procéder à des analyses, notamment en matière de coûts, en établissant des parallèles entre ses données et celles d'autres organisations similaires, d'une part, et, d'autre part, entre les données propres à chaque région du Québec ;
- d'établir une stratégie visant à détecter des conditions de marché problématiques.

Conclusion

4.98 Le ministère signe de plus en plus de contrats puisque le volume de ses travaux d'infrastructures est en forte croissance. De nombreux contrats relatifs à la conception des plans et devis ainsi qu'à la surveillance des chantiers sont confiés à des firmes privées. Dans ces cas, il se concentre principalement sur la mise en œuvre du processus d'attribution des contrats, la coordination des grandes étapes du projet, les démarches en matière d'autorisation et le paiement.

4.99 Nos travaux de vérification visaient des contrats dont la gestion présentait des situations à risque. Les résultats de ces travaux font ressortir à maintes reprises que la gestion des contrats examinés, eu égard aux risques pris en compte dans le cadre de cette vérification, n'est pas satisfaisante par rapport aux règles et aux procédures ainsi qu'aux saines pratiques. Certaines lacunes renvoient à des façons de faire qui ne respectent pas la réglementation et les saines pratiques de gestion des fonds publics ; d'autres mettent en évidence la documentation insuffisante des dossiers. En outre, les directions territoriales sont autonomes concernant l'accomplissement de plusieurs étapes liées à la gestion des contrats ; toutefois, les unités centrales ne s'assurent pas de la conformité de même que de la cohérence de leurs activités à ce chapitre. Il s'ensuit que certaines façons de faire varient d'une direction à l'autre, voire d'une personne à l'autre à l'intérieur de chaque direction.

4.100 L'objectif de nos travaux était de nous assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement à la gestion des contrats qu'il accorde. Nous nous serions attendus à ce qu'il mette en place les processus afin de détecter et de prévenir les situations qui ne favorisent pas la concurrence. À notre avis, il ne dispose pas actuellement d'un tel processus car :

- il ne réalise pas d'analyse comparative en matière de coûts entre les régions du Québec, ni avec d'autres administrations, ni dans le temps ;
- sur la base des dossiers examinés avec réception d'une seule offre conforme, il ne communique pas avec des soumissionnaires potentiels, particulièrement ceux qui viennent chercher les documents sans déposer d'offre par la suite ;
- il n'a pas établi de façon structurée une collaboration avec des organisations comme le ministère de la Sécurité publique, la Sûreté du Québec ou le Bureau de la concurrence en vue d'accroître la probabilité de détection de situations potentiellement problématiques.

4.101 Somme toute, en raison de l'importance des sommes en jeu et des risques liés à la gestion de nombreux contrats, le ministère se doit de montrer plus d'initiatives pour resserrer ses façons de faire, disposer d'une information plus juste et améliorer sa capacité d'analyse afin d'assurer une saine gestion des fonds publics dans le respect de la réglementation.

4.102 Commentaires du ministère

« **Commentaire général.** La nature de l'échantillon constitué par le Vérificateur général du Québec ne permet pas d'inférer sur l'ensemble des contrats du ministère des Transports du Québec. Le ministère est d'accord à mettre en œuvre l'ensemble des recommandations du rapport. »

Annexe 1 – Objectif de vérification et critères d'évaluation

La responsabilité du Vérificateur général consiste à fournir une conclusion sur l'objectif propre à cette mission de vérification. Pour ce faire, nous avons recueilli les éléments probants suffisants et adéquats pour fonder raisonnablement notre conclusion et pour obtenir un niveau élevé d'assurance. Notre évaluation est basée sur les critères que nous avons jugés valables dans les circonstances et qui sont exposés ci-après.

Les critères d'évaluation retenus sont inspirés des principes reconnus de saine gestion, de travaux antérieurs (effectués par le Vérificateur général ou d'autres vérificateurs législatifs) ayant pour objet l'attribution de contrats de même que de divers éléments de risque déterminés notamment par le SCT. Les travaux de vérification dont traite ce rapport ont été menés en vertu de la *Loi sur le vérificateur général* et conformément aux méthodes de travail en vigueur. Ces méthodes de travail respectent les normes des missions de certification émises par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Objectif de vérification

S'assurer que le MTQ gère, conformément à la réglementation et aux saines pratiques, certains risques importants relativement aux contrats qu'il accorde.

Critères d'évaluation

- Les contrats attribués sans appel d'offres en vertu de certaines situations d'exception (fournisseur unique, situation d'urgence, montant estimé inférieur aux seuils) le sont selon les règles applicables et les saines pratiques de gestion.
- Le fractionnement des contrats et la sous-évaluation des montants estimés sont évités de manière à remplir l'obligation de procéder par appel d'offres dans tous les cas où cela est prévu.
- Les écarts importants entre les montants estimés par le ministère à l'égard des contrats et la valeur de ces derniers à la signature sont expliqués et approuvés par les autorités compétentes.
- L'attribution des contrats est justifiée et approuvée par les autorités compétentes lorsque, à la suite de l'appel d'offres, une seule offre est conforme (contrats de 25 000 dollars et plus) ou encore une seule, parmi les offres de services conformes, est considérée comme acceptable par le comité de sélection.
- La pertinence des modifications aux contrats entraînant des dépassements de coûts substantiels est démontrée et celles-ci sont approuvées en temps opportun par les autorités compétentes.
- Un suivi des contrats est effectué pour s'assurer du respect, notamment, des clauses suivantes : réalisation du contrat par le personnel désigné dans l'offre de services, respect de l'échéancier et production du plan « tel que construit » ; de plus, le rendement des fournisseurs est évalué, s'il y a lieu.

Annexe 2 – Définition des types de contrat

Les définitions suivantes sont tirées du *Règlement sur les contrats d'approvisionnement, de construction et de services des ministères et des organismes publics*.

Contrat d'approvisionnement : contrat d'achat ou de location de biens meubles, lesquels peuvent inclure les frais d'installation, de fonctionnement ou d'entretien des biens.

Contrat de services auxiliaires : contrat de services autre qu'un contrat de services professionnels (déneigement et déglaçage de routes, tonte de gazon et débroussaillage aux abords des autoroutes, etc.).

Contrat de services professionnels : contrat de services qui doit être exécuté par des professionnels ou sous la responsabilité de ceux-ci, en considérant qu'un professionnel est une personne ayant une formation sanctionnée par un diplôme de niveau universitaire de premier cycle reconnu par le ministre de l'Éducation ou l'équivalent et, dans le cas où le domaine d'activité est à exercice exclusif, inscrite au tableau d'un ordre professionnel régi par le *Code des professions*.

Contrat de construction : contrat conclu pour des travaux de construction visés à la *Loi sur le bâtiment* pour lesquels le fournisseur doit être titulaire de la licence requise en vertu du chapitre IV de cette loi.

Annexe 3 – Entrepreneurs s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats de construction par les quatre directions territoriales visitées*

Chaudière-Appalaches		Île-de-Montréal		Laval–Mille-Îles		Ouest-de-la-Montérégie	
Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de l'entrepreneur**	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)
Les excavations Lafontaine inc.	5,0	EBC inc.	2,6	JBM Marquage Routier inc.	1,2	Les Entreprises Pera	2,9
Voltec ltée	5,1	Laco construction inc.	2,8	Chagnon [1975] ltée	1,3	Construction Kiewit	3,7
Construction BSL inc.	5,1	Pierre Brossard [1981] ltée	3,1	Laco construction inc.	1,7	ATLA ltée	3,8
Pavages Centre Sud du Québec inc.	6,1	Groupe Dubé et Associés inc.	3,5	Groupe Dubé et Associés inc.	3,5	Les Pavages Chenail inc.	5,8
Pavage Abenakis ltée	6,4	Construction DJL inc.	4,2	Asphalte Jean-Louis Campeau inc.	4,9	Excavations Bergevin et Laberge inc.	6,6
Giroux & Lessard ltée	9,3	Grimard 2006 inc.	6,9	Les Constructions Infrabec inc.	10,0	L.A. Hébert ltée	13,9
Les Entreprises G.N.P. inc.	12,6	Construction Frank Catania & Associés inc.	17,8	Construction Garnier ltée	10,8	Construction Louisbourg ltée	14,0
La Cie Wilfrid Allen ltée	13,6	Demix Construction	19,3	Sintra inc. (et ses divisions)	13,2	Roxboro Excavation inc.	15,7
Sintra inc. (et ses divisions)	19,8	Simard Beaudry Construction inc.	19,4	Simard Beaudry Construction inc.	21,3	Grandmont & Fils ltée	18,7
Construction Polaris inc.	33,2	Les Grands Travaux Soter inc.	21,8	Les Grands Travaux Soter inc.	60,2	Sintra inc. (et ses divisions)	24,3
Total	**116,2**	**Total**	**101,4**	**Total**	**128,1**	**Total**	**109,4**
Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	**160,3**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**125,7**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**140,0**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**155,0**

* Les entreprises de services publics (comme Hydro-Québec) ont été exclues si elles figuraient dans la liste.

** Nous reprenons tels quels les noms figurant dans les documents du ministère.

Source : Compilation effectuée à partir des données fournies par le ministère.

Annexe 4 – Firmes de services professionnels s'étant vu attribuer, en 2006-2007 et en 2007-2008, la plus grande valeur de contrats par les quatre directions territoriales visitées

Chaudière-Appalaches		Île-de-Montréal		Laval–Mille-Îles		Ouest-de-la-Montérégie	
Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)	Nom de la firme*	Valeur des contrats obtenus (en millions de dollars)
Dessau	1,0	Le Groupe Séguin Experts-Conseils	3,0	Consortium Bétonsol / Lab 2000	0,4	LVM-Technisol	1,2
CIMA +	1,3	Dessau	3,1	Genivar	0,5	Consortium BPR / Genivar / Séguin	1,2
Consortium SNC-Lavalin / CIMA +	1,4	Consortium Genivar / Tecsult / Dessau	3,2	SNC-Lavalin	1,0	SNC-Lavalin	1,3
Tecsult	1,4	BPR	3,7	Consortium CIMA + / SNC-Lavalin	1,2	Dessau	1,5
BPR	1,5	Consortium SNC-Lavalin / CIMA + / Genivar	3,7	Dessau	1,4	Groupe Qualitas	1,7
Genivar	1,5	Consortium SNC-Lavalin / CIMA +/ Teknika HBA	4,6	LVM-Technisol	2,1	Genivar	1,9
Roche Groupe-Conseil	1,7	CIMA +	5,7	Consortium CIMA + / Genivar	2,2	Consortium Tecsult / Séguin	2,7
Consortium Genivar SEC / GDL	3,0	Consortium SNC-Lavalin / CIMA +	8,6	Consortium CIMA + / BPR	2,5	Consortium Genivar / SNC- Lavalin / LBCD	3,1
Consortium Roche / Cima +	3,5	Gestion Tecsult-BPR	15,0	CIMA+	2,8	Consortium SNC-Lavalin / Genivar	3,8
SNC-Lavalin	4,4	Consortium Dessau / SNC-Lavalin / CIMA +	15,5	Consortium Genivar / CIMA + / Dessau	5,6	Groupe de Gestion & d'Ingénierie A-30	4,6
Total	**20,7**	**Total**	**66,1**	**Total**	**19,7**	**Total**	**23,0**
Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction	**24,9**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**102,4**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**22,2**	**Valeur totale de tous les contrats accordés par cette direction**	**35,0**

* Pour faciliter la compréhension, nous avons retenu le nom couramment utilisé.

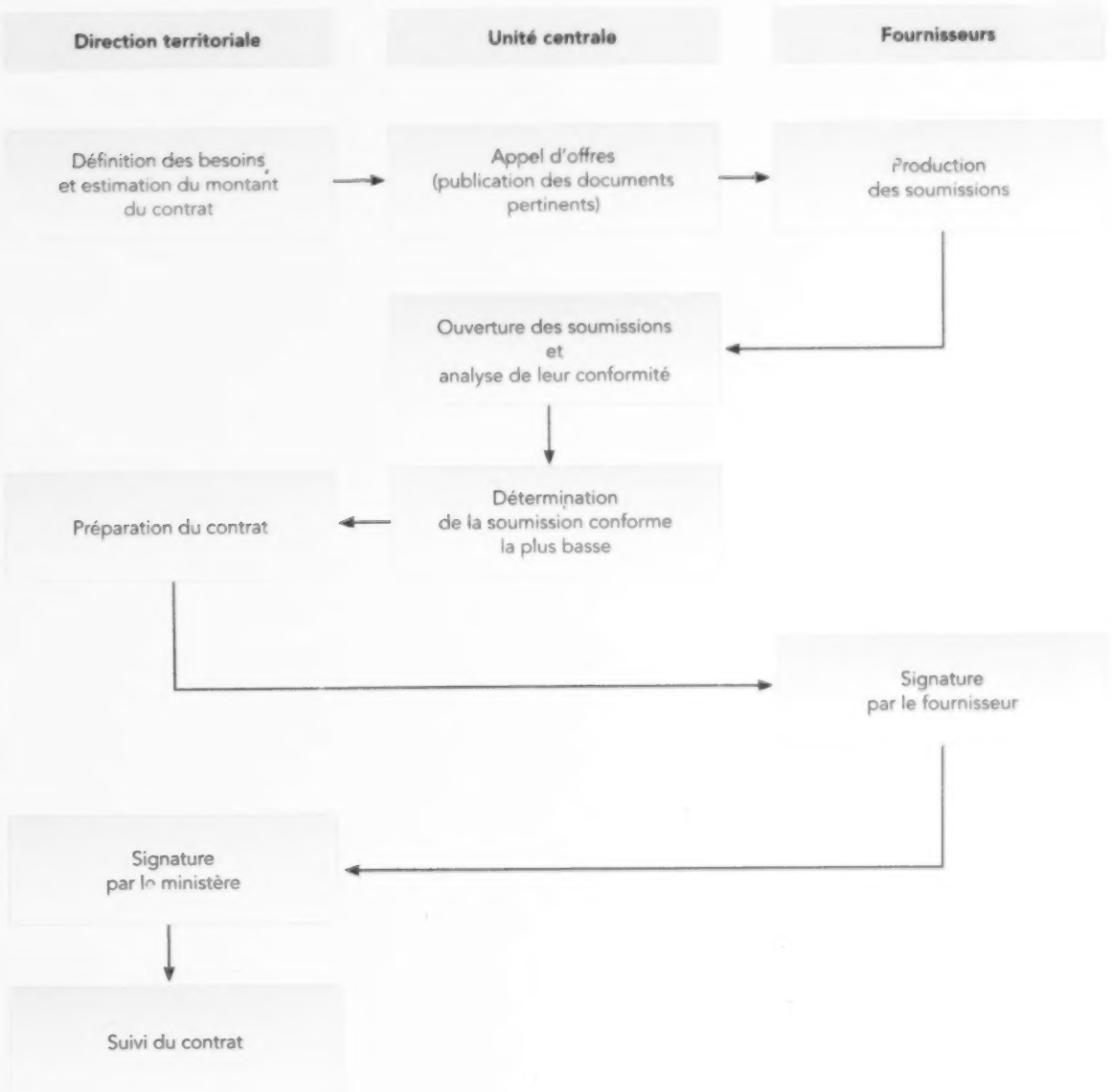
Source : Compilation effectuée à partir des données fournies par le ministère.

Annexe 5 – *Loi sur les contrats des organismes publics* (octobre 2008)

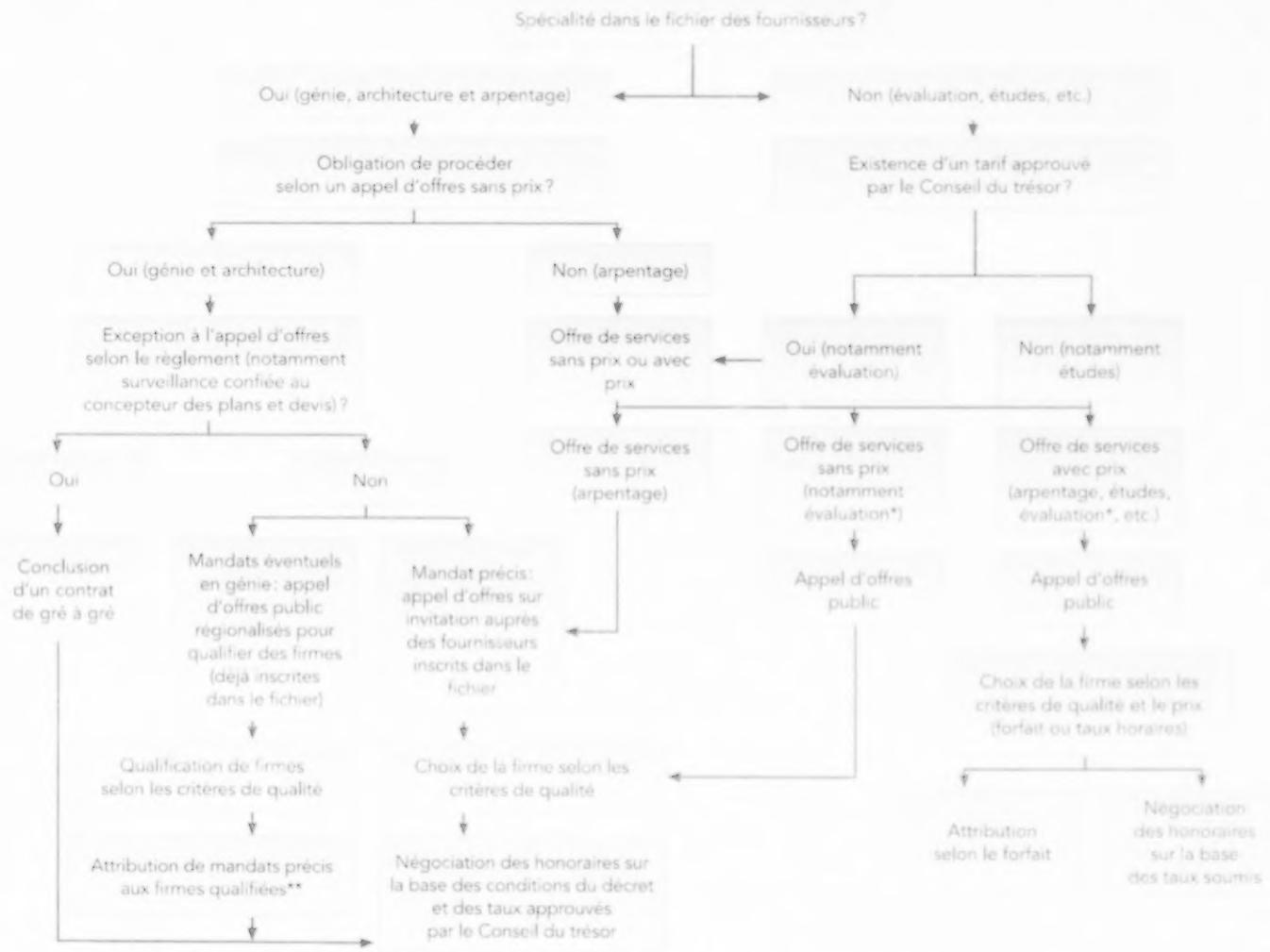
En juin 2006, une loi qui porte particulièrement sur les contrats a été adoptée. Il s'agit de la *Loi sur les contrats des organismes publics*, laquelle s'applique notamment aux ministères. Celle-ci est entrée en vigueur le 1er octobre 2008, en même temps que trois règlements (approvisionnement, services, travaux de construction) qui remplacent celui ayant cours jusqu'alors. Cette nouvelle réglementation prévoit, entre autres, les changements suivants :

- Les entités du réseau de la santé et des services sociaux et de celui de l'éducation y sont assujetties (elles n'étaient pas visées par la réglementation précédente).
- Des pouvoirs accrus sont délégués aux dirigeants d'organismes en matière d'autorisation.
- Le fichier des fournisseurs est aboli.
- Pour les contrats relatifs aux services (professionnels et auxiliaires) et aux travaux de construction, le seuil lié à l'obligation d'un appel d'offres public passe de 25 000 à 100 000 dollars. Aux fins de cette nouvelle réglementation, les services auxiliaires sont maintenant désignés sous l'appellation « services de nature technique ».
- Il y a publication des renseignements propres aux contrats se rapportant à une dépense supérieure à 25 000 dollars.

Annexe 6 – Processus de gestion d'un contrat de construction (25 000 dollars et plus)



Annexe 7 – Étapes à suivre pour conclure un contrat de services professionnels (25 000 dollars et plus)



* Les contrats de services d'évaluation de 100 000 dollars et plus doivent faire l'objet d'un appel d'offres avec prix, tandis que ceux inférieurs à ce montant peuvent donner lieu à un appel d'offres sans prix.

** Des mandats de moins de 100 000 dollars sont attribués en assurant une juste répartition entre les firmes, et ce, selon certains critères (expertise et disponibilité des ressources ainsi que proximité des travaux).

Annexe 8 – Informations sur le Bureau de la concurrence

Le Bureau de la concurrence, qui relève du gouvernement fédéral, est responsable notamment de l'administration et de l'application de la *Loi sur la concurrence*. Son rôle est de promouvoir et de maintenir une concurrence équitable pour que les Canadiennes et les Canadiens bénéficient de prix concurrentiels, d'un choix de produits et de services de qualité.

Le Bureau fait des enquêtes concernant des pratiques anticoncurrentielles telles que la fixation des prix, le truquage d'offres, les indications fausses ou trompeuses, l'abus de position dominante et les pratiques commerciales déloyales. Il fait également la promotion de la conformité aux lois qui sont sous sa responsabilité. De plus, il a la capacité de renvoyer des affaires criminelles au procureur général du Canada qui décidera alors s'il y a poursuite devant la cour. Il a le pouvoir de déposer des affaires civiles devant le Tribunal de la concurrence ou autres cours selon la question.

Deux articles de la *Loi sur la concurrence* (45 et 47) visent plus particulièrement les notions de complot et de truquage des offres.

Complot

L'article 45 indique notamment que commet un acte criminel quiconque complote, se coalise ou conclut un accord ou arrangement avec une autre personne :

- soit pour limiter, indûment, les facilités de transport, de production, de fabrication, de fourniture, d'emmagasinage ou de négoce d'un produit quelconque ;
- soit, de toute autre façon, pour restreindre, indûment, la concurrence ou lui causer un préjudice indu.

Truquage des offres

L'article 47 définit le truquage d'offres comme étant :

- l'accord ou arrangement entre plusieurs personnes par lequel au moins l'une d'elles consent ou s'engage à ne pas présenter d'offre ou de soumission en réponse à un appel ou à une demande d'offres ou de soumissions ;
- la présentation, en réponse à un appel ou à une demande, d'offres ou de soumissions qui sont le fruit d'un accord ou arrangement entre plusieurs enchérisseurs ou soumissionnaires,

lorsque l'accord ou l'arrangement n'est pas porté à la connaissance de la personne procédant à l'appel ou à la demande, au plus tard au moment de la présentation ou du retrait de l'offre ou de la soumission par une des parties à cet accord ou arrangement.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 5

Vigie relative aux projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal – Partenariats public-privé

Entités vérifiées :

- Agence des partenariats public-privé du Québec
- Secrétariat du Conseil du trésor
- bureau du directeur exécutif
- ministère de la Santé et des Services sociaux
- Centre hospitalier de l'Université de Montréal
- Centre universitaire de santé McGill

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Faits saillants	
Recommandations	**5.1**
Vue d'ensemble	**5.41**
Objectifs et portée de notre vigie	**5.49**
Résultats de notre vigie	**5.53**
Analyse de la valeur ajoutée sur les fonds publics investis	
Évaluation des coûts, des contingences et des risques associés à la conception et à la construction	**5.54**
Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs	**5.74**
Taux d'actualisation	**5.98**
Analyse de sensibilité	**5.107**
Critère d'abordabilité	**5.118**
Analyse qualitative	**5.125**
Processus décisionnel associé au choix du mode de réalisation des projets	**5.132**
Approbation et évaluation de la qualité des analyses de la valeur ajoutée réalisées par l'Agence	**5.135**
Information transmise aux instances	**5.154**
Annexe 1 – Étapes clés du cycle de vie d'un projet	
Annexe 2 – Définition des différentes provisions	
Annexe 3 – Gouvernance des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal	
Annexe 4 – Gouvernance des projets en partenariat public-privé dans le secteur de la santé au Royaume-Uni, en Australie et en France	
Annexe 5 – Facteurs qualitatifs	

Les commentaires de l'Agence apparaissent au paragraphe 5.158.

Abréviations et sigles

CHU	Centre hospitalier universitaire
CHUM	Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CRCHUM	Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal
CSP	Comparateur du secteur public
CUSM	Centre universitaire de santé McGill
MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
PPP	Partenariat public-privé
PPP Québec	Agence des partenariats public-privé du Québec
PR	Projet de référence

Faits saillants

Équipe :
Sylvie Laflamme
Directrice de vérification
Michelle Gravel
Sylvie Lessard
Sylvain Roy
Dolorès Thibeault

Ce rapport découle de notre vigie des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal. Il porte sur le choix du mode de réalisation en partenariat public-privé (PPP). Cette vigie a été menée auprès de l'Agence des partenariats public-privé du Québec (PPP Québec), du bureau du directeur exécutif, du ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CHUM), du Centre universitaire de santé McGill (CUSM) et du Secrétariat du Conseil du trésor.

La *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* énonce que le gouvernement du Québec encourage le recours au PPP lorsqu'il est démontré que ce mode de réalisation offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds investis. Les analyses de la valeur ajoutée réalisées dans le cadre des dossiers d'affaires révélaient que la réalisation des CHU de Montréal en mode traditionnel engendrerait des coûts supérieurs aux coûts de ces mêmes projets réalisés en mode PPP. Ces analyses présentaient des écarts importants en faveur du mode PPP.

Objectifs de notre vigie

La présente vigie visait à s'assurer que les analyses de la valeur ajoutée justifiant le choix du mode PPP pour les CHU de Montréal permettaient de conclure avec rigueur que ce mode offre une réelle valeur ajoutée pour les fonds investis et que l'information pertinente a été fournie aux décideurs.

Nous voulions aussi nous assurer que le processus d'élaboration de ces analyses prévoyait une évaluation critique, experte et indépendante de la qualité de ces documents préparés par PPP Québec.

Sommaire des constats

À notre avis, les analyses de la valeur ajoutée produites par PPP Québec ne permettent pas de soutenir la conclusion que leur réalisation en mode PPP est préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public pour les raisons qui suivent.

Évaluation des coûts, des contingences et des risques associés à la conception et à la construction. PPP Québec a choisi de comparer le mode PPP au mode traditionnel du secteur public sans avoir évalué d'autres modes possibles comme les modes en gérance et clés en main, qui auraient pu améliorer l'efficience de ce secteur.

La quantification finale des risques a résulté parfois de l'exercice du jugement de plusieurs acteurs dont les positions varient grandement et de décisions reposant sur des études réalisées dans d'autres administrations sans vérification de leur applicabilité au contexte du Québec. Ces façons de faire, combinées à l'absence de réelle analyse de sensibilité quant à l'impact d'une variation du montant de risques estimés sur le résultat final, réduisent la force des conclusions des analyses de la valeur ajoutée.

Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs. Les hypothèses retenues quant aux coûts et au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs expliquent une bonne partie de l'avantage des PPP sur le mode traditionnel du secteur public. Certaines de ces hypothèses ne sont pas appropriées et accentuent de manière exagérée l'écart en faveur du mode PPP.

- Les analyses attribuent au secteur public un déficit irréaliste en ce qui a trait à l'entretien et au renouvellement des actifs et contraire aux dispositions de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.
- PPP Québec estime que le secteur public, s'il choisit le mode traditionnel, laissera la situation se détériorer de façon telle que le déficit cumulé d'entretien et de renouvellement des immeubles du CHUM et du CUSM totaliserait plus de 9,4 milliards de dollars après 30 ans, ce qui représente un indice de vétusté physique irréaliste de 94 p. cent.
- En mode PPP, on tient cependant pour acquis que le gouvernement acceptera, compte tenu de ses obligations contractuelles, de payer au partenaire privé des sommes suffisantes pour l'entretien et le renouvellement des actifs à l'intérieur des paiements qu'il lui verse.

Taux d'actualisation. Il est reconnu que plus le taux d'actualisation utilisé pour ramener en dollars d'aujourd'hui les flux monétaires associés aux deux options est élevé, plus le PPP apparaîtra préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public et inversement, et cela, parce que le mode PPP prévoit un étalement des dépenses sur une période plus longue que le mode traditionnel.

PPP Québec a choisi, pour les dossiers du CHUM et du CUSM, un taux d'actualisation plus élevé (8. p. cent) que celui qu'il a adopté dans d'autres projets PPP (6,5 p. cent) au cours d'une période similaire sans justification. Un taux d'actualisation plus élevé avantage généralement le PPP.

Analyse de sensibilité. Le cadre d'analyse de la valeur ajoutée produit des résultats qui varient selon les changements d'hypothèses et de paramètres.

À notre avis, les analyses de sensibilité illustrant l'impact d'une variation de ces hypothèses ne révèlent pas l'incertitude des résultats obtenus par les deux options de réalisation. Elles ne permettent pas non plus d'évaluer la validité et la précision des économies auxquelles on s'attend en recourant au mode PPP.

En outre, ces analyses ne traitent pas de l'incertitude entourant le « critère d'abordabilité », soit l'enveloppe budgétaire maximale dont disposera le partenaire privé pour concevoir, financer, construire et exploiter les immeubles. Il aurait été important que les décideurs puissent évaluer la précision de ce montant qui a été diffusé aux soumissionnaires dans le cadre de l'appel de propositions.

Analyse qualitative. Une analyse quantitative ne suffit pas pour évaluer l'option qui offre la meilleure valeur ajoutée. D'autres facteurs, difficiles ou impossibles à quantifier du point de vue financier, peuvent avoir une incidence sur la valeur des options et ces avantages et inconvénients doivent être passés en revue.

Dans les dossiers d'affaires des CHU de Montréal, les analyses qualitatives traitent peu des inconvénients que le mode PPP pourrait comporter (exemple : précarité du transfert de risques, pérennité du consortium privé, flexibilité pour répondre aux besoins) et des avantages du mode traditionnel.

Processus décisionnel associé au choix du mode de réalisation des projets. Ce processus a montré les trois lacunes suivantes :

- L'absence d'une approbation formelle par les instances concernées, soit le CHUM, le CUSM, le directeur exécutif et le MSSS, du contenu et des conclusions des dossiers d'affaires.
- L'absence d'évaluation critique, experte et indépendante de la qualité des analyses de la valeur ajoutée réalisées par PPP Québec.
- L'absence d'information transmise aux décideurs sur l'incertitude entourant la valeur ajoutée du mode PPP et sur le poids réel de l'hypothèse relative au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans les analyses de la valeur ajoutée.

Recommandations

Cette section regroupe les recommandations formulées dans notre rapport. Il est à noter que, à titre informatif, le numéro des paragraphes visés est donné entre parenthèses.

Afin d'assurer que les analyses de la valeur ajoutée permettent de conclure avec rigueur et de rendre l'information qui y est contenue plus pertinente pour les décideurs, nous avons recommandé à l'Agence :

- de s'assurer que les hypothèses posées pour l'évaluation du projet de référence (partenariat public-privé) et du comparateur du secteur public (mode traditionnel) sont appropriées et raisonnablement fondées ;
- de s'assurer d'obtenir l'approbation du ministère des Finances ou du Conseil du trésor quant au taux d'actualisation à utiliser pour les analyses de la valeur ajoutée ;
- de procéder à une analyse de sensibilité, conformément au guide d'élaboration des dossiers d'affaires, afin de vérifier l'effet des changements des hypothèses clés du modèle sur la valeur du comparateur du secteur public et du projet de référence et, par le fait même, d'évaluer la précision des résultats et de tester leur validité, et de présenter cette analyse aux décideurs ;
- d'analyser les facteurs qualitatifs qui peuvent aussi influencer les décisions sans pour autant être quantifiables. (5.131)

Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que les dossiers d'affaires finaux et les analyses de la valeur ajoutée incluent :

- une approbation officielle du contenu et des conclusions des dossiers par chacune des parties prenantes, soit les centres hospitaliers universitaires de Montréal, le directeur exécutif et le ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- une évaluation critique, experte et indépendante de leur qualité ;
- des analyses de sensibilité appropriées à transmettre aux décideurs. (5.157)

Commentaires de l'Agence

L'Agence et le Secrétariat ont eu l'occasion de formuler leurs commentaires. Ceux de l'Agence se trouvent au paragraphe 5.158. Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les recommandations les concernant. Le rapport entier est disponible sur le site http://www.vgq.qc.ca.

Vue d'ensemble

Caractéristiques des partenariats public-privé

5.1 L'implication de partenaires privés dans la réalisation de projets publics peut se faire de différentes façons selon l'importance des risques que prend le secteur privé et en fonction de son niveau d'engagement. La figure 1 présente les principaux modes de réalisation des projets.

Figure 1
Modes de réalisation

5.2 La *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* mise en vigueur en novembre 2008 permet deux modes de réalisation : le mode conventionnel et le PPP.

Le mode conventionnel comprend :

- le mode traditionnel, qui consiste à terminer les plans et devis détaillés avant de lancer l'appel d'offres public en vue de confier la construction de l'infrastructure à un seul entrepreneur ;
- le mode en gérance, qui consiste, pour l'organisme public ou son mandataire, à confier la construction de l'infrastructure à plusieurs entrepreneurs, et ce, lorsque l'ensemble des plans et devis détaillés des diverses phases sont terminés ;
- le mode clés en main, selon lequel l'organisme public confie à une seule entreprise ou à un groupement d'entreprises l'ensemble des plans et devis d'architecture et de génie, les acquisitions et la construction de l'infrastructure à un prix fixé d'avance.

La réalisation selon le mode IAGC (ingénierie, approvisionnement, gestion de construction) est exclue. D'après celui-ci, le propriétaire attribue un contrat à une entreprise ou à un groupement d'entreprises qui regroupe les professionnels et le gérant de construction. Contrairement au mode clés en main, le propriétaire conserve son lien contractuel avec les entreprises de construction spécialisées et garde sa responsabilité en ce qui concerne la surveillance du projet (coûts, délais).

Le mode PPP, au sens de l'article 6 de la *Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec*, est défini comme suit :

- Un contrat de partenariat public-privé est un contrat à long terme par lequel un organisme public associe une entreprise du secteur privé, qui fournit ou non du financement, à la conception, à la réalisation et à l'exploitation d'un ouvrage public. Un tel contrat peut concerner la prestation d'un service public.
- Le contrat spécifie les résultats à atteindre et établit un partage des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices en vue d'améliorer la qualité des services offerts aux citoyens.

5.3 Selon la littérature sur le sujet[1], il peut y avoir des avantages à réaliser des projets en mode PPP. D'abord, ce mode peut favoriser un partage optimal des risques entre le secteur public et le secteur privé en fonction de celui qui est le plus apte à les gérer. Des exemples de risques qui peuvent être transférés au partenaire privé, partagés ou encore conservés par le secteur public sont présentés plus loin au tableau 3. Il s'agit là d'un élément clé de l'approche PPP. Ensuite, la concurrence exige que le secteur privé soit innovateur afin de réaliser des économies. Enfin, la gestion des actifs durant leur cycle de vie permet l'intégration des activités de conception, de construction et d'entretien, ce qui pourrait aussi favoriser l'atteinte des objectifs de performance et générer des économies.

5.4 Ce mode de réalisation peut également comporter des contraintes. Par exemple, les processus complexes et le besoin de personnes hautement qualifiées pour concevoir, gérer et suivre les projets peuvent engendrer des coûts élevés[2]. Le risque d'être lié par un contrat à long terme qui permettrait moins de flexibilité pour répondre aux besoins futurs est aussi un problème maintes fois soulevé.

Encadrement des partenariats public-privé

5.5 En juin 2004, la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé* énonce que le gouvernement du Québec encourage le recours au PPP lorsqu'il est démontré que ce mode de réalisation offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds investis. On y précise que, dorénavant, l'autorisation de réaliser des projets majeurs d'infrastructures doit passer par une évaluation structurée des projets susceptibles d'être réalisés en mode PPP.

Choix du partenariat lorsque ce mode offre une meilleure valeur ajoutée.

1. ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES, *Les partenariats public-privé : Partager les risques et optimiser les ressources*, 2008. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, 2002.
2. Ces coûts comprennent notamment les coûts des ateliers d'information proposés aux partenaires pour leur permettre d'élaborer leur proposition, les coûts des procédures juridiques entourant la mise au point des contrats et les coûts relatifs au suivi de l'application des contrats pendant toute leur durée.

5.6 Un projet est considéré comme majeur s'il répond à l'un des critères suivants[3] :

- Le coût en immobilisations est égal ou supérieur à 40 millions de dollars.
- La valeur actualisée estimative des paiements tout au long de la durée du contrat de PPP est égale ou supérieure à 75 millions de dollars.
- Il s'agit d'une expérience pilote dont l'objectif est de reproduire ce type de projet à une plus grande échelle.

5.7 La démonstration que le mode de réalisation PPP offre une meilleure valeur ajoutée qu'un mode conventionnel se fait par la préparation d'un dossier d'affaires. Les directives du Secrétariat du Conseil du trésor, publiées en 2002 dans le document intitulé *Le dossier d'affaires – Guide d'élaboration*, préconisent de monter un dossier d'affaires à trois étapes clés du projet, comme le démontre le schéma de l'annexe 1 :

- un dossier d'affaires initial, afin de prendre la décision d'investissement et de choisir le mode de réalisation du projet ;
- un dossier d'affaires intermédiaire, pour confirmer la décision d'investissement avant l'appel de propositions ;
- un dossier d'affaires final, basé sur l'entente de partenariat convenue entre le secteur privé et le secteur public avant l'approbation définitive du projet.

5.8 La mise à jour des dossiers d'affaires intermédiaire et final est aussi l'occasion de confirmer à nouveau que le mode de réalisation PPP est toujours la meilleure solution.

5.9 À partir de novembre 2008, la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* vient compléter l'encadrement des grands projets. Elle prévoit que le conseil d'administration de PPP Québec évaluera la qualité des dossiers d'affaires initiaux avant qu'ils soient soumis au Conseil des ministres.

Utilisation des partenariats public-privé ici et ailleurs

5.10 En comparaison avec d'autres endroits dans le monde, le recours au mode PPP est relativement récent au Québec. Le Royaume-Uni et l'Australie possèdent une expérience plus vaste à cet égard. Le Québec s'est inspiré de ses prédécesseurs pour adopter ses façons de faire. Le tableau 1 présente l'utilisation des partenariats public-privé ici et ailleurs.

3. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Décret concernant les critères déterminant les projets majeurs aux fins de l'application de la* Loi sur l'Agence des partenariats public-privé du Québec, février 2006.

Tableau 1
Partenariats public-privé*

Dans le monde

- Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), 2 096 projets, dont la valeur s'élève à près de 1 086 milliards de dollars, ont été réalisés en mode PPP dans le monde de 1985 à 2004. De cette somme, 398 milliards de dollars ont été affectés à 656 projets dans le domaine des transports.
- Dans les pays de l'OCDE, la majorité des projets entrepris concernait des infrastructures de transport. Ces projets se rapportaient aussi à des services collectifs, comme la gestion des déchets et de l'eau, aux équipements éducatifs et hospitaliers, aux soins des personnes âgées et aux prisons.
- La tendance qui a été la plus souvent observée est de recourir aux PPP d'abord dans le secteur des transports, puis de les employer progressivement dans d'autres secteurs.

Royaume-Uni

- Le Royaume-Uni est souvent la référence utilisée en matière de PPP dans le monde. De tels partenariats y sont conclus depuis 1990, et un encadrement structuré a été mis en place tant en ce qui a trait aux étapes d'approbation des projets qu'aux outils de travail mis à la disposition des gestionnaires de projet.
- En décembre 2008, le Royaume-Uni avait signé 641 PPP, dont 506 en Angleterre.
- En Angleterre, 101 ententes de partenariats étaient en cours en décembre 2008 pour des projets dans le domaine de la santé d'une valeur en capital de 19,2 milliards de dollars.
- Les projets de PPP représentent depuis plusieurs années de 10 à 15 p. cent des dépenses annuelles d'investissements publics au Royaume-Uni.

Australie

- En décembre 2008, 44 contrats de PPP avaient été signés, dont 7 dans le secteur de la santé, pour une valeur de 3,2 milliards de dollars (construction et exploitation).

Colombie-Britannique

- En décembre 2008, la Colombie-Britannique avait signé 17 projets de PPP, dont 10 dans le secteur de la santé. De ces projets, 4 avaient une valeur totale de 1,3 milliard de dollars (construction et exploitation).

Ontario

- En 2005, le gouvernement lançait un plan d'investissement stratégique pour la réalisation de projets d'infrastructures, notamment dans les domaines de la santé, de l'éducation et du transport. Près de 50 projets sont actuellement sous la responsabilité d'Infrastructure Ontario, dont une trentaine dans le domaine de la santé. La majorité des projets liés au secteur de la santé englobent la conception, la construction et le financement des infrastructures. Seulement 3 ententes (dont la valeur atteint près de 2 milliards de dollars) incluent aussi l'entretien et le renouvellement des installations.

Québec

- Un premier contrat de PPP a été signé en 2007 pour le parachèvement de l'autoroute 25.
- En 2008, des ententes ont été conclues pour le prolongement de l'autoroute 30 et pour la réalisation d'un nouveau réseau de haltes routières.
- En 2009, le projet de construction de l'Adresse symphonique de Montréal et un premier projet dans le réseau de la santé, soit la réalisation d'un centre d'hébergement et de soins de longue durée en Montérégie, ont fait l'objet de contrats de PPP.
- Les partenariats relatifs aux projets des centres hospitaliers universitaires (CHU) de Montréal sont à l'étude.

* Les données présentées le sont à titre indicatif et proviennent de plusieurs sources ; elles ne sont pas forcément comparables.

Modèle d'analyse de la valeur ajoutée

5.11 Selon la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, l'analyse de la valeur ajoutée vise à démontrer que le mode PPP offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis comparativement à la solution la plus vraisemblable réalisée en mode conventionnel[4].

4. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, juin 2004.

5.12 Selon la littérature sur le sujet, une analyse de la valeur ajoutée comprend trois volets :

- une analyse quantitative ;
- une analyse qualitative ;
- une analyse de sensibilité.

5.13 La méthodologie utilisée au Royaume-Uni[5] précise que l'analyse de la valeur ajoutée ne doit pas être basée uniquement sur un pourcentage tiré d'une analyse quantitative, surtout s'il existe un petit écart entre les modes de réalisation ou si les hypothèses sont incertaines. Une évaluation qualitative positive et une analyse de sensibilité sont aussi nécessaires. L'analyse de sensibilité doit notamment évaluer la validité des résultats quantitatifs à la suite de changements dans les hypothèses clés.

Analyse quantitative

5.14 L'analyse quantitative sert à évaluer les coûts du projet s'il était réalisé de façon conventionnelle par le secteur public et à les comparer avec les coûts qui seraient assumés par ce même organisme si le projet était fait en mode PPP. Dans ce modèle d'analyse, on fait appel à la notion de comparateur du secteur public (CSP) pour le mode traditionnel et de projet de référence (PR) pour le mode PPP.

5.15 Le CSP présente le coût du projet s'il était réalisé par le secteur public. Il doit correspondre à la solution la plus vraisemblable réalisée en mode conventionnel (comme le présente la figure 1, ce mode inclut les modes traditionnel, en gérance et clés en main). Le CSP vise l'atteinte des mêmes résultats et le respect des mêmes exigences de performance que ceux qui sont imposés au partenaire privé en mode PPP. Il inclut les coûts de conception et de construction, les contingences, les risques spécifiques, les risques globaux, les coûts et le déficit d'entretien et de renouvellement des actifs et les revenus, s'il y a lieu. L'annexe 2 présente une définition des différentes provisions pour risques.

5.16 Le PR illustre ce que coûtera globalement au gouvernement la réalisation du même projet, mais en mode PPP. On cherche d'abord à évaluer la somme que le partenaire privé demandera au secteur public pour réaliser le projet. Cette estimation, soit le « critère d'abordabilité », est la valeur actuelle nette maximale des paiements durant le terme de l'entente de partenariat. Elle est établie en prévoyant les sommes nécessaires au remboursement, capital et intérêts, des emprunts que le secteur privé doit contracter pour réaliser la conception et la construction des immeubles. On y ajoute aussi les coûts d'entretien et de renouvellement des actifs, les revenus, les frais d'entreprise et, enfin, le rendement exigé par le partenaire privé sur le capital investi (dividendes).

5.17 D'autres dépenses liées au mode PPP et que le secteur public assume (coûts de développement du projet en mode PPP, de mise en place et de suivi de l'entente de partenariat) sont estimées et ajoutées au PR.

5.18 Le tableau 2 présente le cadre d'analyse de la valeur ajoutée et les différentes rubriques du CSP et du PR retenus par PPP Québec. Étant donné que nous ne pouvons divulguer de l'information précise sur les projets des CHU sans nuire aux appels de propositions en cours, nous avons créé un exemple fictif pour illustrer les pratiques de PPP Québec. Cet exemple ne présente pas les données réelles des CHU. Il sera utilisé à différentes reprises pour illustrer les concepts liés à l'analyse de la valeur ajoutée. Les données et les hypothèses à la base de cet exemple sont exposées plus en détail au tableau 6.

5. *Treasury's Value for Money Assessment for PFI : guidance for NHS build schemes*, novembre 2008.

Tableau 2
Cadre d'analyse de la valeur ajoutée retenu par l'Agence des partenariats public-privé du Québec (projet fictif)

Comparateur du secteur public	Coûts 2009 (en millions de dollars)	Valeur actuelle 2009 (en millions de dollars)	Projet de référence	Coûts 2009 (en millions de dollars)	Valeur actuelle 2009 (en millions de dollars)
Coûts, contingences et risques liés à la conception et à la construction					
Coûts de conception et de construction	500		Coûts de conception et de construction (15 % d'efficience)	425	
Contingences (15 % des coûts)	75		Contingences (12,75 % des coûts[1])	54	
Risques spécifiques (15 % des coûts et des contingences)	86		Risques spécifiques (12,75 % des coûts et des contingences[1])	61	
Risques globaux (20 % des coûts et des contingences)	115		Risques globaux (17 % des coûts et des contingences[1])	81	
Sous-total	**776**		**Sous-total**	**621**	
Valeur actuelle des débours sur la période de construction de 4 ans[2]		**649**	**Valeur actuelle des débours sur la période de l'entente de 30 ans[3]**		**407**
Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs[4]					
Coûts d'entretien et de renouvellement des actifs		201	Coûts d'entretien et de renouvellement des actifs		236
Déficit d'entretien et de renouvellement des actifs		62	Déficit d'entretien et de renouvellement des actifs		–
Autres revenus et dépenses					
			Dividendes		129
			Frais d'entreprise[5]		32
Revenus nets des projets autofinancés		–72	Revenus nets des projets autofinancés		–72
			Valeur actuelle des paiements périodiques exigés par le partenaire privé «critère d'abordabilité»		**732**
			Coûts additionnels assumés par le secteur public		
			Coûts de réalisation du projet en PPP		22
			Coûts de gestion de l'entente (mise en place et suivi)		16
			Revenus d'impôt et taxes		–10
Valeur actuelle du projet (s'il est réalisé par le secteur public)		**840**	**Valeur actuelle du projet (s'il est réalisé par le partenaire privé)**		**760**

1. Ce pourcentage a été établi en considérant un taux d'efficience de 15 p. cent sur le pourcentage utilisé pour déterminer le montant dans le CSP.
2. Les coûts et les risques liés à la conception et à la construction pour le CSP sont actualisés sur la période de construction de quatre ans.
3. Pour le PR, on actualise sur une période de 30 ans les paiements en capital et intérêts nécessaires au remboursement de la dette que le partenaire privé a contractée (621 millions de dollars) pour payer les coûts et les risques liés à la conception et à la construction.
4. Les coûts et le déficit d'entretien et de renouvellement des actifs sont actualisés sur la période du contrat (30 ans).
5. Les frais d'entreprise incluent les coûts d'exploitation de la société privée, dont les impôts et les taxes.

5.19 Il est important de noter que tous les montants de l'analyse de la valeur ajoutée sont exprimés en valeur actuelle, pour tenir compte de la valeur de l'argent dans le temps et rendre les résultats comparables. L'actualisation permet de ramener sur une base commune, soit en dollars de l'année de référence, toutes les entrées et les sorties de fonds futures d'un projet en vue de calculer sa valeur actuelle nette. Le taux d'actualisation peut influencer le choix du mode de réalisation d'un projet : un taux élevé favorise les modes de réalisation dont une grande partie des dépenses sont échelonnées sur une longue période.

Évaluation des risques

5.20 Dans ce cadre d'analyse, l'évaluation que l'on fait des risques et de leur partage entre les secteurs privé et public, comme le définira l'entente de partenariat, est un élément déterminant dans les résultats de la comparaison. Ainsi, lorsque le mode PPP est retenu, le bénéfice retiré du transfert de risques doit être supérieur à la prime que le partenaire privé exigera pour assumer ces risques. La prémisse est que le partenaire privé saura mieux gérer ces risques et que l'État lui versera une rémunération inférieure au coût qu'il aurait dû supporter s'il avait réalisé le projet lui-même.

Évaluation des risques : élément déterminant de la comparaison des modes.

5.21 Dans ce contexte, les risques peuvent se répartir en trois catégories :

- les risques que le secteur public transférera au secteur privé lorsque ce dernier est considéré comme le mieux placé pour les assumer ;
- les risques partagés entre les secteurs privé et public ;
- les risques conservés par le secteur public, qui ne seront pas transférés au partenaire en vertu de l'entente de partenariat. Ces risques s'appliquent autant à l'approche conventionnelle qu'à la réalisation en PPP. L'analyse de valeur n'en tient pas compte, car ils ne créent pas d'écart entre le CSP et le PR.

5.22 Le tableau 3 fournit des exemples de risques qui peuvent être soit transférés au partenaire privé, soit partagés ou encore conservés par le secteur public. Ces exemples proviennent des documents d'information sur la réalisation des analyses de la valeur ajoutée produits par le Treasury Taskforce, une équipe du HM Treasury du Royaume-Uni.

Tableau 3
Exemples de risques pouvant être transférés, partagés ou conservés par le secteur public

Risques habituellement transférés aux partenaires privés dans le contexte d'un PPP	
Conception	• Non-respect du programme lors de la conception • Non-respect des délais et des coûts prévus pour élaborer la conception • Changement de conception à la demande du constructeur • Changement de conception exigé par les autorités d'urbanisme, de prévention des incendies, etc.
Construction	• Mauvaise estimation des coûts et des délais • Vol de matériel sur le site • Incapacité à garantir que le travail sur le chantier respectera la réglementation • Défaillance des sous-traitants • Vices cachés • Plaintes de tierces parties (exemple : bruit)
Exploitation, entretien et renouvellement	• Indisponibilité du bâtiment • Sous-investissement • Qualité de service inférieure à celle exigée • Hausse des coûts d'entretien et de renouvellement
Risques habituellement partagés	
Conception	• Aucun
Construction	• Gains liés à une livraison du bâtiment plus rapide que prévu • Obtention des permis et expropriations
Exploitation, entretien et renouvellement	• Économies d'énergie réalisées
Risques habituellement conservés par le secteur public (la possibilité d'un transfert peut être explorée au cours des négociations)	
Conception	• Changements dans la conception réclamés par le secteur public • Inexactitude dans les études préalables (exemple : omission ou mauvaise définition d'un critère de performance)
Construction	• Force majeure • Changements légaux et fiscaux (exemple : règles en matière de santé et sécurité)
Exploitation, entretien et renouvellement	• Modification des conditions d'utilisation du bâtiment par le secteur public

Source : *Évaluation des contrats globaux des partenariats*. D'après Treasury Taskforce, Technical Note n°5, *How to construct a Public Sector Comparator*.

Analyse qualitative

5.23 Au cours de l'analyse de la valeur ajoutée, on met d'abord en évidence le coût qui sera assumé par le secteur public selon les deux modes de réalisation (la solution la plus vraisemblable réalisée en mode conventionnel et le mode PPP). Par contre, certains avantages et inconvénients associés à chaque mode peuvent être difficilement quantifiables. L'analyse qualitative permet de considérer ces aspects, qui peuvent influencer la prise de décision.

L'analyse qualitative permet de considérer certains avantages et inconvénients difficilement quantifiables.

5.24 Il faut donc relever ces facteurs qualitatifs et en tenir compte dans l'analyse de la valeur ajoutée.

Analyse de sensibilité

5.25 L'analyse de sensibilité est une étape importante de l'analyse de la valeur ajoutée qui a pour objectif d'évaluer la précision des résultats et de tester leur validité. Elle est d'autant plus importante que le cadre d'analyse de la valeur ajoutée se compose de prévisions financières (coûts et risques) qui partent d'hypothèses relatives à des événements futurs. Ces hypothèses peuvent avoir une incidence importante sur les avantages financiers de chacun des modes de réalisation.

L'analyse de la valeur ajoutée repose sur des hypothèses relatives à des événements futurs.

5.26 L'analyse de sensibilité est donc nécessaire pour juger de l'étendue des valeurs possibles du CSP et du PR et de la précision de l'économie attendue du mode PPP. Pour ce faire, elle utilise différentes techniques pour examiner l'effet de la variation d'une hypothèse à la fois ou de plusieurs et pour calculer la fourchette des valeurs possibles pour le CSP et le PR. Elle permet d'apprécier l'incidence de la fluctuation de certaines hypothèses clés sur les résultats et de valider des hypothèses qui pourraient être discutables (par exemple, le taux d'actualisation est un facteur important à considérer dans une telle analyse).

Projets des centres hospitaliers universitaires

5.27 Selon les prévisions actuelles, les projets des CHU de Montréal seront réalisés surtout en mode PPP. Le tableau 4 résume, pour chacun des établissements, les composantes du projet que l'on prévoit réaliser en PPP et celles pour lesquelles on compte recourir à un autre mode de réalisation. Il exclut le Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, pour lequel la décision concernant le mode de réalisation est à venir, puisqu'on n'a pas encore produit le dossier d'affaires initial relativement à ce projet.

Tableau 4
Mode de réalisation prévu pour chaque établissement*

	PPP	Autre mode
CHUM	• Conception et construction du centre hospitalier • Conception et construction de la centrale thermique, du stationnement et des espaces commerciaux • Gestion de l'énergie, du stationnement et des espaces commerciaux • Entretien et renouvellement des actifs • Financement	• Décontamination et démolition • Acquisition de terrains et de bâtiments • Infrastructures hors du site • Technologies de l'information • Équipement et mobilier • Modernisation de l'Hôpital Notre-Dame
CRCHUM	• Conception et construction du centre de recherche • Gestion de l'énergie • Entretien et renouvellement des actifs • Financement	• Technologies de l'information • Équipement et mobilier
CUSM	Site Glen • Conception et construction du centre hospitalier • Conception et construction de la centrale thermique, du stationnement et des espaces commerciaux • Gestion de l'énergie, du stationnement et des espaces commerciaux • Entretien et renouvellement des actifs • Financement	• Site Glen – Décontamination – Acquisition de terrains et de bâtiments – Infrastructures hors du site • Site de la Montagne – Modernisation des bâtiments • Technologies de l'information • Équipement et mobilier

* Le CHUM et le Centre de recherche du Centre hospitalier de l'Université de Montréal (CRCHUM) font l'objet de PPP distincts; c'est pourquoi ils sont présentés séparément.

5.28 Le processus décrit précédemment a été suivi pour les projets du CRCHUM, du CHUM et du CUSM. L'appel de propositions a été lancé pour les trois projets. Le tableau 5 présente les étapes qui ont été franchies à ce jour et celles qui restent à venir.

Tableau 5
Étapes du processus et échéance pour chaque établissement*

	Dossier d'affaires initial	Décret pour le choix du mode de réalisation	Dossier d'affaires intermédiaire	Décret pour le lancement de l'appel de propositions	Choix du partenaire	Dossier d'affaires final
CHUM	Novembre 2006	Juin 2007	Mars 2009	Mars 2009	Décembre 2010	Mars 2011
CRCHUM	Novembre 2006	Juin 2007	Mai 2008	Mai 2008	Décembre 2009	Février 2010
CUSM	Novembre 2006	Juin 2007	Octobre 2008	Octobre 2008	Décembre 2009	Mars 2010

* Le CHUM et le CRCHUM font l'objet de contrats de PPP distincts; c'est pourquoi ils sont présentés séparément.

Dossier d'affaires initial

5.29 Dans le cas des CHU, la décision d'investissement a été confirmée en avril 2006, au moment où le gouvernement a approuvé un budget d'immobilisations de 3,6 milliards de dollars[6] pour la réalisation des projets de modernisation des CHU de Montréal.

5.30 Les dossiers d'affaires initiaux ont ensuite été réalisés afin de procéder à l'analyse de la valeur ajoutée et de déterminer ainsi quel mode, entre le mode traditionnel et le mode PPP, offrait la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis[7], conformément à la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*.

5.31 En 2006, les dossiers d'affaires initiaux du CHUM[8] et du CUSM ont conduit à des conclusions favorables à la réalisation des projets en mode PPP. Comme le stipule le décret 423-2007 publié le 13 juin 2007, le gouvernement a d'ailleurs choisi le mode PPP pour la réalisation de ces projets.

En juin 2007, le gouvernement choisit le partenariat pour le CHUM et le CUSM.

Dossier d'affaires intermédiaire

5.32 Le guide d'élaboration du dossier d'affaires stipule qu'il s'agit d'un document évolutif qui doit intégrer tous les éléments d'information qui permettent d'en améliorer le contenu.

5.33 En juin et en novembre 2007, le CHUM et le CUSM ont embauché les équipes maîtres de gestion de projet, d'architectes et d'ingénieurs afin de démarrer la phase de préconception des projets, d'en cerner les risques et les occasions ainsi que de préciser les estimations de coûts.

5.34 C'est aussi en juin 2007 que l'on a lancé les appels de qualification qui ont permis, quelques mois plus tard, de retenir deux consortiums[9] pour les futurs appels de propositions de chacun des CHU.

5.35 Le dossier d'affaires intermédiaire du CRCHUM a été déposé en mai 2008, celui du CUSM, en octobre 2008, et celui du CHUM, en mars 2009. Ils tiennent compte de l'évolution de la situation, notamment des travaux de mise à jour des coûts de conception et de construction. En vue du lancement des appels de propositions, les dossiers d'affaires intermédiaires ont porté sur :

- la compilation des coûts de conception, de construction, de financement, d'entretien et de renouvellement des actifs liés à chacune des composantes pour lesquelles le mode PPP est envisagé ;
- l'estimation des revenus nets générés par les composantes autofinancées (stationnements, espaces commerciaux, centrales thermiques) ;

6. En mars 2009, les estimations de coûts d'immobilisations se situent à plus de 5,2 milliards de dollars. Elles ne tiennent pas compte notamment des sommes nécessaires à l'entretien et au renouvellement des bâtiments de même que de celles qui servent à assurer la rémunération des partenaires privés et le paiement de leurs frais de financement si les projets sont réalisés en mode PPP.
7. GOUVERNEMENT DU QUÉBEC, *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, juin 2004.
8. En 2006, le CHUM et le CRCHUM ont fait l'objet d'une analyse seulement ; ce n'est qu'après cette date que le projet a été scindé en deux composantes.
9. Les consortiums retenus sont les suivants : pour le CHUM, Innisfree-Axor-OHL-Dalkia et Accès santé CHUM ; pour le CRCHUM, Axor-Dalkia et Accès recherche CHUM ; pour le CUSM, Groupe immobilier santé McGill et Partenariat CUSM.

- l'analyse quantitative des risques pour la durée de l'entente ;
- l'estimation du paiement périodique que le partenaire privé demandera en vertu de l'entente de partenariat qui doit être convenue, soit le « critère d'abordabilité » ;
- la mise à jour de l'analyse de la valeur ajoutée sur les fonds publics investis qui a été réalisée dans le dossier d'affaires initial, afin de déterminer s'il est toujours plus avantageux de réaliser les projets en mode PPP.

5.36 Cette mise à jour des dossiers d'affaires a également confirmé que le mode PPP était toujours celui qui présentait le plus d'avantages financiers pour les projets.

Les dossiers d'affaires intermédiaires confirment que le partenariat est toujours le plus avantageux.

Dossier d'affaires final

5.37 Les dossiers d'affaires finaux seront préparés lorsque les projets retenus feront l'objet d'ententes de principe avec les partenaires choisis.

5.38 On prévoit verser des compensations aux soumissionnaires ayant déposé des propositions, mais qui n'auront pas été sélectionnés et cela, même s'ils ne respectent pas le « critère d'abordabilité » et ne confirment pas la disponibilité du financement. Estimées à 27,5 millions de dollars pour les projets du CRCHUM, du CHUM et du CUSM, ces compensations seront versées par les CHU et les partenaires choisis.

5.39 Dans l'éventualité où le processus de soumission serait annulé de façon unilatérale par le gouvernement ou par l'un des CHU sans que les soumissionnaires soient en faute, une compensation d'annulation sera versée à tous les soumissionnaires. La compensation maximale actuellement prévue pour les trois dossiers s'élève à 55 millions de dollars et constituera une compensation complète et définitive pour couvrir les coûts de la préparation et du dépôt des propositions, le cas échéant. À la suite de ces paiements, les CHU acquerront tous les droits de propriété intellectuelle relatifs aux propositions.

Structure de gouvernance

5.40 Plusieurs acteurs participent aux projets de modernisation des CHU. L'annexe 3 illustre la structure de gouvernance officielle de ces projets. Elle décrit également les principales fonctions des différents responsables de la gouvernance, plus précisément en ce qui concerne les activités liées au choix du mode de réalisation.

Objectifs et portée de notre vigie

5.41 Selon la *Politique-cadre sur les partenariats public-privé*, le gouvernement du Québec encourage le recours au mode PPP lorsqu'il est démontré que ce mode de réalisation offre une meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis.

5.42 La présente vigie visait à s'assurer que les analyses de la valeur ajoutée justifiant le choix du mode PPP pour les CHU de Montréal démontraient de façon rigoureuse que ce mode offre une réelle valeur ajoutée pour les fonds investis et que l'information pertinente a été fournie aux décideurs.

5.43 Pour ce faire, nous avons pris connaissance des dossiers d'affaires initiaux et intermédiaires. Nous avons examiné plus particulièrement les dossiers d'affaires intermédiaires des CHU, soit celui de mai 2008 pour le CRCHUM, d'octobre 2008 pour le CUSM et de mars 2009 pour le CHUM, dans le but de voir si :

- les hypothèses utilisées pour calculer la valeur ajoutée d'un mode par rapport à l'autre étaient appropriées et raisonnablement fondées ;
- une analyse de sensibilité venait confirmer la précision et la validité des résultats de l'analyse quantitative ;
- une analyse qualitative faisait ressortir les avantages et inconvénients non quantifiés des deux modes de réalisation pour éclairer les décideurs.

5.44 Nous voulions aussi nous assurer que le processus d'élaboration des dossiers d'affaires et des analyses de la valeur ajoutée qu'ils contiennent prévoit une évaluation critique, experte et indépendante de la qualité de ces documents préparés par PPP Québec.

5.45 Notre intervention au cours des étapes de réalisation a pour but de faire des mises en garde au sujet d'éléments à considérer pour la réussite des projets. Nos travaux ne visent pas à certifier les conclusions des dossiers d'affaires ni à valoriser un mode de réalisation plutôt qu'un autre. Ils n'ont pas non plus pour objet de confirmer les prévisions budgétaires ou de garantir que les projets sont exécutés conformément aux prévisions sur les travaux, les coûts et l'échéancier. Cette responsabilité est partagée entre les CHU, PPP Québec et le directeur exécutif, selon leurs rôles respectifs.

Nos travaux ne visent pas à valoriser un mode plutôt qu'un autre.

5.46 Le fait que nous exercions une vigie ne signifie pas, non plus, que nous cautionnons ce qui ne fait pas l'objet de notre rapport. Nous ne donnons pas une assurance formelle ou tacite qu'une prochaine étape du projet peut être entreprise.

5.47 Nous avons mené nos travaux à PPP Québec, au bureau du directeur exécutif, au ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS), au Secrétariat du Conseil du trésor, au CHUM et au CUSM. Nous avons examiné, entre autres, les dossiers d'affaires et les analyses que le bureau du directeur exécutif a effectuées à cet égard. Nous avons également rencontré des experts indépendants qui travaillent dans le domaine de la réalisation de grands projets d'infrastructures, de la gestion des risques, de la modélisation financière et du financement. Enfin, nous avons examiné les pratiques d'autres administrations concernant les analyses de la valeur ajoutée.

5.48 Il est important de signaler que la confidentialité des données sur les appels de propositions en cours ou à venir limite l'information que nous pouvons communiquer dans ce rapport concernant les analyses financières. Nous devons respecter ces restrictions. En effet, la divulgation de certains renseignements financiers risquerait d'entraver les négociations en vue de conclure les contrats ou de procurer des avantages à certaines entreprises appelées à signer une entente avec le gouvernement. C'est pourquoi nous utilisons un exemple fictif pour illustrer nos commentaires. Cet exemple ne présente pas les données réelles des CHU. Il est utilisé pour expliquer les différents concepts d'une analyse de la valeur ajoutée.

Résultats de notre vigie

5.49 Les analyses de la valeur ajoutée faites lors de la préparation des dossiers d'affaires initiaux révélaient que la réalisation des CHU de Montréal en mode traditionnel engendrerait des coûts supérieurs au mode PPP :

- 24 p. cent pour le CHUM et le CRCHUM ;
- 17 p. cent pour le CUSM[10].

5.50 La mise à jour des dossiers d'affaires intermédiaires du CRCHUM et du CHUM a confirmé l'écart entre les deux modes ; quant à celle du CUSM, elle a révélé un écart beaucoup plus important en faveur du mode PPP.

5.51 PPP Québec a recommandé au gouvernement de réaliser ces projets ou une portion de ces derniers en mode PPP en s'appuyant sur les résultats des analyses de la valeur ajoutée qu'elle a réalisées. À notre avis, ces analyses ne permettent pas de soutenir la conclusion que leur réalisation en mode PPP est préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public pour les raisons suivantes :

Les analyses de la valeur ajoutée ne permettent pas de soutenir la conclusion en faveur du partenariat.

- PPP Québec a choisi de comparer le mode PPP au mode traditionnel sans avoir évalué d'autres modes possibles pour la conception et la construction des immeubles par le secteur public, modes qui auraient pu améliorer son efficience (par exemple, clés en main ou gérance).
- Ces analyses associent au secteur public un déficit irréaliste en ce qui a trait à l'entretien et au renouvellement des actifs et contraire aux dispositions de la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*.
- PPP Québec a choisi dans ses analyses un taux d'actualisation plus élevé que celui qu'il a adopté dans d'autres projets PPP au cours d'une période similaire sans justification, ce qui avantage généralement le PPP.
- Les analyses de sensibilité sont absentes ou insuffisantes, ce qui ne permet pas de révéler l'incertitude des hypothèses associées aux deux options de réalisation.
- Des analyses qualitatives contenues dans les dossiers d'affaires traitent peu des inconvénients que le mode PPP pourrait comporter et des avantages du mode traditionnel.

5.52 Par ailleurs, le processus décisionnel associé au choix du mode de réalisation des projets a montré les trois lacunes suivantes :

- l'absence d'une approbation formelle par les instances concernées du contenu et des conclusions des dossiers d'affaires ;
- l'absence d'une évaluation critique, experte et indépendante de la qualité des analyses de la valeur ajoutée réalisée par PPP Québec ;
- l'absence d'information transmise aux décideurs sur l'incertitude entourant la valeur ajoutée du mode PPP et sur le poids réel de l'hypothèse relative au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans l'analyse de cette valeur.

10. Ces informations sont disponibles sur Internet (Présentation de PPP Québec, 18 juin 2007).

Analyse de la valeur ajoutée sur les fonds publics investis

5.53 PPP Québec a pour fonction de conseiller le gouvernement sur toute question relative aux PPP. Cette agence est aussi responsable d'effectuer l'analyse de la valeur ajoutée sur les fonds publics investis incluse dans les dossiers d'affaires des CHU de Montréal et de recommander le mode de réalisation qu'elle juge le plus approprié. Pour ce faire, elle a fait appel aux services de firmes d'experts-comptables et d'experts-conseils et a travaillé avec le directeur exécutif et les CHU. Elle a également informé en cours de processus les conseils d'administration des CHU et le comité ministériel de suivi des résultats des dossiers.

Évaluation des coûts, des contingences et des risques associés à la conception et à la construction

5.54 Dans le but d'estimer et de comparer le coût total, pour le secteur public, de la livraison d'un projet en mode traditionnel ou en mode PPP, il est nécessaire de déterminer les coûts, les contingences et les risques associés à la conception et à la construction des projets pour chacune de ces deux options.

5.55 L'idée que l'allocation optimale du risque entraîne une réduction des coûts et qu'elle améliore par conséquent l'efficience figure parmi les principaux arguments en faveur des PPP.

5.56 Étant donné l'importance de cette évaluation, elle doit être rigoureuse et faite avec prudence, en se servant des données les plus probantes pour justifier les hypothèses.

5.57 Dans le cadre de son mandat, le directeur exécutif a produit des estimations des coûts et des risques associés à la conception et à la construction avec les équipes maîtres de gestion de projet, d'architecture et de génie de chacun des CHU. Il a fourni ces estimations pour tous les volets des projets, autant ceux que l'on prévoit réaliser en mode PPP que ceux qui seront exécutés par le secteur public (comme le projet de modernisation du site de la Montagne du CUSM ou celui de l'Hôpital Notre-Dame). Ces estimations incluent des provisions pour contingences et des risques spécifiques.

5.58 Pour les volets des projets faisant l'objet de l'analyse de la valeur ajoutée, PPP Québec et les firmes d'experts-comptables ont évalué à nouveau les provisions pour les contingences et risques et leur ont attribué une valeur plus élevée et distincte selon que les projets sont gérés par le secteur public (CSP) ou transférés au secteur privé (PR).

5.59 D'abord, ils ont augmenté le montant des provisions pour les contingences et les risques spécifiques que le directeur exécutif avait établi.

5.60 Ensuite, ils ont tenu des ateliers avec les principaux acteurs concernés par les dossiers des CHU. Ils ont également fait d'autres exercices d'évaluation pour attribuer au CSP et au PR une provision pour risques globaux (ou biais d'optimisme), afin de refléter la tendance des organisations à sous-estimer les coûts et les délais de réalisation des projets publics. Cette provision additionnelle, qui vise à couvrir le risque de dépassement de coûts, correspond à un pourcentage des coûts de construction et des contingences. Elle a été établie à l'aide d'une grille développée au Royaume-Uni sur la base de paramètres généraux, comme l'envergure du projet, la complexité des travaux et le suivi qui en est fait.

5.61 Les provisions qui ont été ajoutées à la quantification des risques déjà établie par le directeur exécutif se sont avérées substantielles. Cela a pour effet d'accroître l'écart entre le CSP et le PR, car on n'attribue pas la même valeur aux risques selon qu'ils sont gérés par le secteur public ou par le secteur privé. L'écart favorable au mode PPP résulte en partie de la différence de valeur entre ces risques.

5.62 PPP Québec a fait l'hypothèse que le secteur privé réussirait à gérer les coûts, les contingences et les risques avec une plus grande efficience que le secteur public. Dans notre exemple du tableau 2, l'efficience du secteur privé a été évaluée à 15 p. cent. Ce pourcentage d'efficience a été appliqué à chacune des composantes des coûts, des contingences et des risques associés à la conception et à la construction en mode PPP selon les modalités présentées au tableau 2 et explique la différence entre 776 et 621 millions de dollars.

5.63 Pour établir ces provisions pour les contingences et les risques et quantifier l'efficience du secteur privé comparativement à celle du secteur public, PPP Québec a fait appel à des méthodes d'estimation et posé diverses hypothèses.

Choix du seul mode de réalisation traditionnel pour le comparateur du secteur public

5.64 Comme nous l'avons décrit à la figure 1, le mode conventionnel comprend le mode traditionnel, le mode en gérance et le mode clés en main. La première hypothèse posée par PPP Québec pour l'analyse de la valeur ajoutée est que le mode traditionnel sera le seul choisi pour le CSP. Ce mode de réalisation suppose que deux firmes différentes effectuent la conception et la construction. Les travaux sont séparés par discipline et réalisés en phases. L'ensemble des plans et devis détaillés seront achevés par l'architecte et les ingénieurs avant de procéder à un appel d'offres pour attribuer l'ensemble des ouvrages à un entrepreneur général à un prix ferme. Il y a peu d'interaction entre les disciplines et les phases.

5.65 Toutefois, en mode PPP, les activités de conception et de construction sont intégrées, car les consortiums soumissionnaires regroupent des firmes d'experts qui sont en mesure de mener chacune de ces activités. Selon le guide d'élaboration des dossiers d'affaires publié par le Secrétariat du Conseil du trésor, une intégration de ces activités procurerait une meilleure efficience à cause des éléments suivants :

- Intégration des activités de conception, de construction et d'exploitation : Le fait de ne pas morceler un projet en plusieurs petits contrats permet de développer une meilleure solution intégrée et favorise les économies d'échelle. Aussi, la combinaison des activités encourage l'utilisation de matériaux ou de méthodes de travail qui réduisent le coût global du projet.
- Cadre propice à l'innovation : La plus grande liberté d'action dont bénéficie le partenaire privé favorise l'adoption de méthodes de travail et de techniques innovatrices permettant la réalisation des travaux de façon plus efficiente et à moindre coût. L'entente PPP stipule les résultats à atteindre et laisse au partenaire privé le choix des moyens pour y arriver.
- Accélération de la réalisation du projet : La combinaison des activités de conception et de construction fait en sorte qu'elles peuvent être entreprises concurremment plutôt que de façon séquentielle comme dans le mode traditionnel.

5.66 Ces éléments servent d'argument pour réduire les coûts prévus et les risques associés à la conception et à la construction en mode PPP par rapport au mode traditionnel. Dans l'exemple fictif que nous présentons au tableau 2, l'efficience de 15 p. cent dont nous avons tenu compte aurait été moindre si un autre mode de réalisation que le mode traditionnel avait été choisi.

5.67 En effet, le choix d'un autre mode de réalisation conventionnel, comme le mode clés en main, aurait aussi pu améliorer l'efficience du secteur public en donnant un mandat de conception et de construction à un regroupement de firmes. De plus, il permet la construction en régime accéléré. Dans ce cas, les appels d'offres sont lancés au fur et à mesure que les plans et devis détaillés d'un lot sont terminés, ce qui réduit les délais.

Le choix d'un autre mode aurait pu améliorer l'efficience du secteur public.

5.68 L'analyse de la valeur ajoutée des CHU n'est pas complète puisque le mode de réalisation clés en main, tout comme les autres modes de réalisation conventionnels, n'a pas été considéré pour le CSP.

Estimation des provisions pour risques et de l'efficience du secteur privé

5.69 L'estimation des provisions pour risques[11] et de l'efficience du secteur privé dans la gestion de ces risques est un élément central d'une analyse de la valeur ajoutée d'un PPP. Au Québec, l'administration publique ne tient aucune banque de données sur l'importance et les causes de dépassement de coûts à chaque phase des projets de construction dans le secteur de la santé. PPP Québec n'a pas développé sa propre méthode d'estimation, mais elle a adopté celles utilisées par chacune des firmes d'experts-comptables pour le CHUM et le CUSM.

5.70 Notre examen de ces méthodes montre qu'elles varient d'un dossier à l'autre et que la quantification finale des risques attribués au CSP et au PR est incomplète. Celle-ci a résulté parfois de l'exercice du jugement de plusieurs acteurs dont les positions varient grandement et de décisions reposant sur des études réalisées dans d'autres administrations sans vérification de leur applicabilité au contexte du Québec. Les paragraphes suivants appuient ces constatations.

- Dans le dossier du CHUM, on considère que le secteur privé ne facturera aucune prime pour l'ensemble des risques spécifiques. Dans celui du CUSM, le secteur privé facture une prime, mais on lui attribue plutôt un facteur d'efficience dans son calcul. Ce taux d'efficience, qui est attribué aussi aux coûts, aux contingences et aux risques globaux, a été estimé en se basant sur une étude du Royaume-Uni publiée en l'an 2000. Celle-ci présente la valeur ajoutée par le mode PPP pour 29 projets réalisés à la fin des années 1990 (la valeur ajoutée variait de 0,4 à 59,4 p. cent selon les projets). À notre avis, cette étude ne peut à elle seule justifier le choix du taux d'efficience. D'abord, on n'y précise pas si elle englobe des projets hospitaliers, elle a près de 10 ans et aucune analyse n'a été réalisée pour déterminer si le contexte britannique était applicable à celui du Québec. De plus, on l'utilise pour quantifier le taux d'efficience du secteur privé pour le seul élément des coûts, des contingences et des risques de conception et de construction, alors que le rapport quantifie l'écart total entre le CSP et le PR, qui est aussi influencé par le coût des services inclus dans les ententes (comme l'entretien et le renouvellement des actifs).

11. L'annexe 2 présente une définition de ces différentes provisions pour risques.

- En l'absence de données du Québec, les façons de faire qui ont été utilisées pour déterminer la provision pour risques globaux sont les suivantes :
  - Pour les dossiers du CHUM et du CUSM, on utilise une grille du Royaume-Uni pour estimer les risques globaux. Cette grille a été conçue à partir de l'étude de projets du secteur de la santé pour lesquels on a déterminé les facteurs de dépassements de coûts et ceux qui atténuaient ces risques. Le Royaume-Uni fait une mise en garde quant à leur utilisation puisque ces données sont propres à leur environnement. Dans le dossier du CUSM, la grille est utilisée telle quelle pour quantifier la provision pour risques globaux, à l'exception d'un paramètre ; dans le dossier du CHUM, la pondération de la plupart des paramètres a été modifiée à la hausse sans être soutenue par une étude.
  - Avant d'être appliquée au CSP ou au PR, la provision pour risques globaux est ajustée pour tenir compte des mesures d'atténuation disponibles. Dans le dossier du CHUM, une consultation a été menée auprès de divers acteurs pour déterminer la capacité du secteur public à atténuer un certain nombre de risques relatifs au projet en mode traditionnel. Sur les huit personnes interrogées, un représentant de PPP Québec évaluait cette capacité à seulement 14 p. cent de la valeur des risques, alors que selon un membre de l'équipe du directeur exécutif, elle atteignait 75 p. cent. Les taux établis par les six autres personnes se situaient entre ces deux extrêmes, pour une moyenne de 43 p. cent.
  - Dans le dossier du CUSM, un comité d'évaluation similaire avait quantifié les risques globaux à 9 p. cent des coûts en moyenne. Cependant, la firme d'experts-comptables a plutôt fixé ces risques à un pourcentage beaucoup plus important, en fondant son évaluation sur son jugement et sur un étalonnage de résultats obtenus par d'autres administrations.
  - Les étalonnages réalisés pour justifier le calcul de la provision pour risques globaux dans les dossiers du CHUM et du CUSM proviennent le plus souvent d'administrations différentes et portent en général sur d'autres projets que des centres hospitaliers. De plus, ils évaluent rarement la cause des dépassements de coûts ou leur importance selon l'état d'avancement des projets.
- Les dossiers d'affaires du CHUM et du CRCHUM attribuent et quantifient des coûts pour les risques de délais au CSP, mais ils considèrent toutefois que le contrat de PPP protège contre ce type de risques et n'en évaluent pas pour le PR. Ainsi, l'analyse ne tient pas compte de la période qui précède la signature du contrat. Or, dans la réalité, des délais sont possibles aussi en mode PPP. À titre d'exemples, la date de dépôt des propositions du CRCHUM, qui avait été fixée à janvier 2009, a été remise à juillet 2009 ; celle du choix du partenaire pour le CHUM a été reportée de juin 2010 à décembre 2010.

5.71 En somme, ces façons de déterminer les risques, combinées à l'absence de réelle analyse de sensibilité quant à l'impact d'une variation du montant de risques estimés sur le résultat final, réduisent la force des conclusions des analyses de la valeur ajoutée réalisées par PPP Québec pour les CHU.

Les façons de déterminer les risques réduisent la force des conclusions des analyses.

5.72 Enfin, comme l'a souligné le ministère de la Santé du Royaume-Uni, il faut prendre garde à ne pas considérer les mêmes risques plus d'une fois dans les différentes provisions pour risques.

5.73 À titre d'exemple, le CSP du CHUM tient compte des risques de délais à plusieurs reprises, sans faire ressortir ce qui les différencie :

- un risque spécifique pour les retards dans les travaux de construction par rapport à l'échéancier ;
- un risque spécifique pour les délais dans les activités autres que la construction (exemple : délais d'obtention de permis ayant une incidence sur le démarrage de certaines phases de construction) ;
- des risques globaux pour compléter les contingences et les risques spécifiques associés à la conception et à la construction, de façon à quantifier notamment la sous-estimation des délais de réalisation.

Coûts et déficit d'entretien et de renouvellement des actifs

5.74 Les ententes de partenariats public-privé des CHU incluront l'entretien et le renouvellement des actifs. L'entretien englobe les travaux courants effectués pour maintenir les installations et leurs systèmes en état de fonctionnement. En général, on comptabilise les sommes qui y sont affectées comme des dépenses courantes (plutôt que comme des dépenses en capital). L'entretien peut être correctif ou préventif et il inclut les travaux de réaménagement mineurs.

5.75 Le renouvellement des actifs est aussi appelé « entretien d'envergure » ou « entretien de cycle de vie ». Il comprend les dépenses engagées pour remplacer, reconstruire, prolonger ou rétablir la capacité des bâtiments ou des systèmes majeurs dont la durée de vie tire à sa fin. Il concerne plus particulièrement les composantes architecturales d'une installation, les systèmes électriques et mécaniques ainsi que la mise en conformité avec les codes et les normes en vigueur.

5.76 Notre analyse révèle que les hypothèses retenues quant aux coûts et au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs expliquent une bonne partie de l'écart total qui existe entre les CSP et les PR dans les analyses effectuées lors de la préparation des dossiers d'affaires du CHUM et du CUSM. Toutefois, comme nous le mentionnons ci-après, certaines hypothèses posées pour le CSP et le PR ne sont pas appropriées et accentuent de manière exagérée l'écart en faveur du mode PPP.

Certaines hypothèses accentuent de manière exagérée l'écart en faveur du partenariat.

Coûts d'entretien et de renouvellement des actifs

5.77 L'évaluation des coûts d'entretien et de renouvellement des actifs diffère entre l'option PPP et le CSP parce qu'elle repose sur les hypothèses suivantes :

- Lorsque l'entretien et le renouvellement des actifs sont sous la responsabilité du secteur privé (PR), les sommes qui seront investies au fur et à mesure par celui-ci seront suffisantes pour couvrir tous les besoins.
- Lorsque ces services sont rendus par le secteur public (CSP), les sommes investies chaque année par ce dernier seront moindres que celles nécessaires, donc elles ne suffiront pas à répondre aux besoins. Cette situation créera un déficit d'entretien et de renouvellement des actifs qui s'accumulera au fil des ans.

5.78 Dans notre exemple du tableau 2, les coûts d'entretien et de renouvellement des actifs du CSP sont inférieurs à ceux du PR à cause de cette hypothèse de sous-financement de ces dépenses par le secteur public. Un montant représentant la valeur estimée d'un déficit d'entretien et de renouvellement des actifs s'accumulant au fil des années est en conséquence ajouté au CSP dans notre exemple fictif.

5.79 Le choix de l'hypothèse dans le cas du CSP ne tient pas compte de la récente réaction du gouvernement du Québec au problème lié au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs du secteur public. La *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques*, qui est entrée en vigueur en avril 2008, stipule que le gouvernement doit investir les sommes nécessaires à ces deux fins pour les nouveaux projets d'infrastructures afin d'éviter l'accumulation d'un tel déficit.

5.80 À cause de cette nouvelle obligation légale, le *Plan stratégique 2007-2012*[12] du Secrétariat du Conseil du trésor prévoit d'ailleurs que des investissements annuels seront consentis au renouvellement des actifs, conformément aux normes reconnues. Dans le cas des immeubles, la norme correspond en général à 2 p. cent d'une valeur de remplacement établie par le MSSS.

5.81 PPP Québec affirme que, bien que le Québec ait adopté une loi pour promouvoir une meilleure gestion des actifs immobiliers, il est fort probable que le maintien du niveau optimal de financement de ces dépenses ne soit pas respecté. En effet, selon PPP Québec, la valeur de remplacement actuellement évaluée par le MSSS à la base des calculs de financement est sous-évaluée.

5.82 En somme, dans le cas du CSP, les coûts d'entretien et de renouvellement des actifs sont évalués sans tenir compte de la nouvelle obligation contenue dans la loi, en fonction du fait que l'injection par le gouvernement de sommes plus importantes dans l'entretien et le renouvellement des actifs ne suffira tout de même pas à répondre aux besoins. Toutefois, on tient pour acquis qu'en mode PPP, le gouvernement acceptera, compte tenu de ses obligations contractuelles, de payer au partenaire privé des sommes suffisantes pour l'entretien et le renouvellement des actifs à l'intérieur des paiements qu'il lui verse.

Mode traditionnel : coûts d'entretien et de renouvellement évalués sans tenir compte de la nouvelle obligation légale.

5.83 Le choix de l'hypothèse posée pour le mode PPP est basé sur l'argument suivant : le partenaire privé n'agira pas comme le secteur public, il exigera dans son contrat de recevoir les sommes suffisantes et le gouvernement acceptera cette exigence, donc l'engagement contractuel fera en sorte que les immeubles seront entretenus et renouvelés adéquatement pendant la durée de l'entente.

12. SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR, *Rapport annuel de gestion 2008-2009*, juin 2009.

Déficit d'entretien et de renouvellement des actifs

Hypothèse discutable : aucun déficit pour le secteur privé.

5.84 L'hypothèse posée pour le PPP présume qu'aucun déficit ne sera engendré et accumulé au fil des ans par une détérioration des actifs. Cette hypothèse selon laquelle le secteur privé n'accumulera aucun déficit d'entretien et de renouvellement est discutable. En effet, bien que les contrats de partenariat prévoient le transfert de ces risques au secteur privé, il est possible que ce transfert ne se réalise pas complètement. D'ailleurs, le guide de la France sur les contrats de partenariat avec le secteur privé dans le domaine hospitalier recommande de quantifier deux risques à cet égard et de les inclure dans le PR. Ces risques sont les suivants :

- un risque que la performance attendue de la part du partenaire privé soit mal définie ; cela entraînerait des surcoûts en raison d'imprécisions contractuelles toujours possibles et liées à la nouveauté du bâtiment ou à l'émergence de besoins que l'on n'avait pas envisagés à la signature du contrat ;
- un risque de litige sur l'entretien et le renouvellement, qui résulterait de la difficulté à bien définir le service attendu à la signature du contrat et à mesurer par la suite la qualité du service fourni par le partenaire privé.

5.85 PPP Québec n'a pas une telle pratique, car elle n'attribue aucun risque de ces deux types au secteur privé pour le CHUM et le CUSM.

5.86 Pour le mode de réalisation traditionnel, les hypothèses retenues par PPP Québec font en sorte que le sous-investissement présumé du secteur public dans l'entretien et le renouvellement des actifs a des répercussions très coûteuses à long terme.

5.87 Ainsi, sur une période de 30 ans, les conséquences du sous-financement annuel de l'entretien et du renouvellement reposent sur les hypothèses suivantes : un dollar non investi nécessaire aujourd'hui en entretien et en renouvellement occasionne un besoin supplémentaire d'investissement de 4 dollars après 10 ans pour l'entretien et de 4 dollars après 15 ans pour le renouvellement.

Les conséquences des déficits annuels d'entretien et de renouvellement ne sont pas réalistes.

5.88 Nous estimons que ces hypothèses à la base des conséquences financières des déficits annuels d'entretien et de renouvellement des actifs dans le CSP ne sont pas réalistes. Ces conséquences augmentent en effet à un rythme exponentiel : elles quadrupleraient tous les 10 ou 15 ans selon la nature des dépenses. Ainsi, un dollar non investi dans l'entretien durant la première année coûterait 64 dollars après 30 ans. Ces hypothèses sont avancées dans une étude qu'une firme d'experts-conseils a réalisée pour les projets des CHU. Cependant, nous n'y avons trouvé aucune justification soutenant la période (10 et 15 ans) à la base de l'augmentation exponentielle du déficit d'entretien et de renouvellement.

5.89 Malgré la croissance de ce déficit au fil des ans, PPP Québec estime que le secteur public laissera la situation se détériorer. Ainsi, pour le CHUM et le CUSM, le déficit cumulé d'entretien et de renouvellement totaliserait plus de 9,4 milliards de dollars après 30 ans pour des bâtiments dont la valeur de remplacement à ce moment est estimée à 10 milliards de dollars[13], ce qui représente un indice de vétusté physique[14] irréaliste de 94 p. cent.

5.90 Il existe un écart important entre cet indice découlant des hypothèses utilisées et ceux que cette même firme d'experts-conseils a présentés dans son étude, qui comprend un exercice d'étalonnage réalisé auprès de 6 centres hospitaliers québécois, dont les immeubles avaient entre 10 et 30 ans. Cet étalonnage révélait un indice de vétusté physique variant de 4 à 14 p. cent. De plus, les 630 établissements d'un étalonnage international couvrant les États-Unis et le Canada[15] et incluant plusieurs types d'immeubles d'âges différents, dont des établissements du secteur de la santé, présentaient en moyenne un indice de vétusté physique de 7,15 p. cent.

5.91 Les résultats d'une vérification de la gestion immobilière dans le réseau de la santé et des services sociaux[16] que nous avons publiés en 2000 révélaient des indices de vétusté physique plus importants, mais encore très différents de l'hypothèse utilisée dans les analyses de la valeur ajoutée des CHU. En effet, selon les gestionnaires des trois régions retenues, où l'on trouvait 56 p. cent du parc immobilier du Québec, l'indice de vétusté physique des immeubles atteignait 20 p. cent. Seulement 24 p. cent des établissements les plus importants (valeur de remplacement supérieure à 92 millions de dollars) présentaient un indice supérieur à 20 p. cent, mais sans dépasser 37 p. cent.

5.92 Selon un expert de la gestion immobilière, lorsque l'indice de vétusté physique est inférieur à 5 p. cent, l'état de l'immeuble est satisfaisant ; de 5 à 10 p. cent, il est acceptable ; ensuite, plus l'indice augmente, plus l'état devient critique. La Société immobilière du Québec s'est d'ailleurs donné comme objectif de garder l'indice de vétusté physique de ses propriétés entre 5 et 10 p. cent.

5.93 Bien qu'on reconnaisse que le report des travaux d'entretien et de renouvellement a des conséquences financières dans le futur, les effets de ce report ne sont pas précisément connus dans le réseau de la santé. Un expert dans ce domaine nous a d'ailleurs confirmé qu'il est hasardeux d'estimer un déficit d'entretien sur une si longue période. De plus, selon son expérience et les tendances qu'il a observées, les organisations publiques interviennent dans la plupart des cas pour éviter que les déficits dépassent une certaine limite.

Les organisations publiques essaient d'éviter que les déficits dépassent une certaine limite.

13. La valeur de remplacement des immeubles dans 30 ans est estimée en tenant compte d'un taux d'inflation de 4 p. cent par année.
14. L'indice de vétusté physique est reconnu dans la gestion immobilière. Il est égal au déficit d'entretien et de renouvellement divisé par la valeur de remplacement de l'immeuble.
15. INTERNATIONAL FACILITY MANAGEMENT ASSOCIATION, *Operations and Maintenance Benchmarks – Research Report 26*, 2005.
16. VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC, *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 1999-2000, tome 1, chapitre 3, « Gestion des immeubles dans le réseau de la santé et des services sociaux »*.

5.94 Dès 2006, un des CHU de Montréal a aussi mis en doute cette évaluation du déficit d'entretien et de renouvellement des actifs puisqu'elle signifie que, si le secteur public assumait l'entretien des installations, ces dernières devraient être démolies et reconstruites après 30 ans d'activité selon les hypothèses utilisées par PPP Québec.

5.95 Par ailleurs, nous avons étudié des dossiers d'affaires de projets dans le domaine de la santé dans des administrations qui utilisent le PPP comme mode de réalisation (annexe 4). Aucun de ces dossiers ne tient compte d'un tel déficit d'entretien et de renouvellement d'actifs dans les calculs du CSP. Par exemple, un des dossiers de l'Australie considère plutôt ce déficit dans l'analyse qualitative. Dans un de ses rapports sur les partenariats public-privé, le Comité des comptes publics du Royaume-Uni affirme d'ailleurs que, pour produire une information valable sur la valeur ajoutée des différents modes, il faut assumer que le financement du secteur public sera disponible pour ces activités[17].

5.96 L'ajout dans le CSP du déficit d'entretien et de renouvellement des actifs explique en partie pourquoi les analyses de la valeur ajoutée des dossiers d'affaires du CHUM et du CUSM présentent des écarts favorables au mode PPP largement supérieurs à ce qu'on peut observer pour d'autres administrations. En effet, ces écarts sont 5 fois plus élevés que la moyenne obtenue pour 15 projets[18] qui ont été réalisés dans le secteur de la santé au Royaume-Uni, en Australie, en Colombie-Britannique et en Ontario. Si de tels déficits n'avaient pas été ajoutés au CSP, les écarts favorables au mode PPP auraient été réduits de moitié.

5.97 En outre, l'ajout de ce déficit dans les dossiers du CHUM et du CUSM introduit un si grand écart en faveur du mode PPP qu'il faudrait des changements très importants et improbables à d'autres hypothèses sensibles (exemple : taux d'actualisation, taux de rendement exigé de la part du secteur privé, taux de financement du secteur privé) pour l'inverser et favoriser le secteur public. Nous commentons cette situation dans la section sur l'analyse de sensibilité.

Taux d'actualisation

5.98 L'analyse de la valeur ajoutée utilisée par PPP Québec pour déterminer si un projet a avantage à être réalisé en PPP plutôt qu'en mode traditionnel par le secteur public fait appel à la technique d'actualisation en ramenant en dollars d'aujourd'hui tous les revenus et les dépenses associés à chacune de ces deux options.

5.99 L'actualisation est une technique qui permet de ramener sur une base comparable tous les revenus et les dépenses futurs des projets en vue de calculer leur valeur en dollars d'aujourd'hui. Son utilité découle du fait qu'un dollar gagné aujourd'hui a plus de valeur qu'un dollar gagné dans le futur ; inversement, un dollar gagné dans le futur a moins de valeur qu'un dollar gagné aujourd'hui. D'autre part, une dépense engagée aujourd'hui a plus de poids (c'est-à-dire une valeur actuelle plus élevée) qu'une dépense engagée dans le futur.

17. UK PARLIAMENT, HOUSE OF COMMONS, *Public Accounts Committee*, HOC Session No. - HC 566, novembre 2000.

18. En Australie, en Colombie-Britannique et en Ontario, nous avons retenu tous les projets dont les contrats étaient signés en décembre 2008 et pour lesquels l'information était disponible sur les sites Internet des unités chargées des PPP ou des ministères de la Santé des différentes administrations. Pour le Royaume-Uni, nous nous sommes limités aux projets dont la valeur actuelle était supérieure à 530 millions de dollars.

5.100 Dans l'option du CSP, il est supposé que tous les coûts de conception et de construction sont engagés sur la période de construction de 4 ou de 8 ans selon le CHU. De plus, au fil du temps s'accumule un important déficit d'entretien et de renouvellement des actifs qui, comme nous l'avons vu précédemment, est ramené en dollars d'aujourd'hui (actualisés) à la fin de la période de 30 ans. Dans l'option du PR, le gouvernement paierait annuellement sur une période de 30 ans des versements au partenaire privé sans accumulation de déficit d'entretien et de renouvellement des actifs.

5.101 Il est reconnu que plus le taux d'actualisation utilisé pour ramener en dollars d'aujourd'hui les flux monétaires associés aux deux options est élevé, plus le PPP apparaîtra préférable à une réalisation en mode traditionnel par le secteur public et inversement, et cela, parce que le PR prévoit un étalement des dépenses sur une période plus longue que le CSP. Le Vérificateur législatif du Royaume-Uni faisait d'ailleurs cette constatation en 2000 en rappelant l'importance du choix du taux d'actualisation dans une analyse de la valeur ajoutée.

Plus le taux d'actualisation est élevé, plus le partenariat apparaît avantageux financièrement.

5.102 PPP Québec a financé une étude pour le guider dans le choix de ce taux qui devrait être utilisé pour le Québec dans ses travaux[19]. De son côté, le ministère des Transports du Québec a aussi financé une étude couvrant entre autres ce taux[20]. Notre examen de ces études et d'autres documentations sur les pratiques dans certaines administrations a fait ressortir les éléments suivants :

- Le taux d'actualisation est souvent établi par les organismes centraux du gouvernement chargé de l'économie et des finances (exemple : Conseil du Trésor du Canada, Bureau du Budget aux États-Unis, Bureau du Premier ministre en France, HM Treasury au Royaume-Uni).
- Dans certaines administrations (exemple : Royaume-Uni, France), il est recommandé qu'un taux d'actualisation unique s'applique de manière uniforme à tous les projets d'investissement publics considérés et à tous les secteurs d'activité. Une des administrations précise que s'écarter de ce principe conduit à accepter systématiquement des incohérences importantes dans l'allocation des ressources publiques. Elle ajoute que le taux d'actualisation doit faire l'objet de révisions périodiques tous les cinq ans, pour éviter d'être en déphasage avec les principaux indicateurs macroéconomiques (croissance potentielle du pays, évolution des taux d'intérêt à long terme, variables démographiques, etc.).
- Certaines administrations ont révisé à la baisse les taux d'actualisation utilisés dans les analyses financières ; par exemple, ces taux sont passés de 6 à 3,5 p. cent au Royaume-Uni en 2003 et de 8 à 4 p. cent en France en 2005.
- Depuis 1976, le Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada demandait d'utiliser un taux d'actualisation de 10 p. cent. En 2007, il a émis une ligne directrice intérimaire recommandant d'utiliser un taux de 8 p. cent et de réaliser les analyses de sensibilité avec des taux de 3 et 10 p. cent.

19. CIRANO, *Taux d'actualisation pour l'évaluation des investissements publics au Québec*, mai 2007.
20. MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, CENTRE DE RECHERCHE ET D'EXPERTISE EN ÉVALUATION, *Guide d'élaboration du comparateur public, du projet de référence et de l'analyse de la valeur des projets routiers envisagés en partenariat public-privé*, novembre 2007.

- Dans l'étude financée par PPP Québec datée de mai 2007, on évalue le taux d'actualisation à 8 p. cent (y compris l'inflation). Dans l'étude financée par le ministère des Transports du Québec datée de novembre 2007, on avance plutôt que ce taux devrait être équivalent au taux d'intérêt sur les emprunts obligataires du gouvernement dont la durée est la même que celle du contrat, soit environ 6,5 p. cent à ce moment (y compris l'inflation).

Le gouvernement n'a pas statué sur le taux d'actualisation.

5.103 Au Québec, le gouvernement n'a pas statué officiellement sur le taux d'actualisation à utiliser dans les analyses de la valeur ajoutée. Dès novembre 2006, PPP Québec adoptait un taux d'actualisation de 8 p. cent pour les dossiers des CHU. Cependant, des appels de propositions lancés avant et après cette date pour d'autres projets utilisaient un taux d'actualisation de 6,5 p. cent, entre autres pour un projet dans le secteur de la santé :

- Autoroute 25 : juin 2006 ;
- Autoroute 30 : juin 2007 ;
- Adresse symphonique de Montréal : décembre 2007 ;
- Centre d'hébergement et de soins de longue durée sur le territoire du Centre de santé et de services sociaux Champlain : juin 2008.

5.104 PPP Québec n'a pas justifié l'utilisation de taux différents au cours d'une période similaire.

5.105 Les constats précédents mettent en lumière l'importance des deux actions suivantes :

- Il est nécessaire d'analyser l'impact d'une variation possible du taux d'actualisation sur les résultats obtenus dans une analyse de la valeur ajoutée.
- PPP Québec devrait obtenir l'approbation du ministère des Finances ou du Conseil du trésor quant au taux d'actualisation à utiliser pour les analyses de la valeur ajoutée.

5.106 Toutefois, à l'égard de cette première action, une analyse de sensibilité faisant varier le taux d'actualisation n'aurait pas eu d'effet significatif sur la conclusion tirée des analyses de la valeur ajoutée dans les dossiers du CHUM et du CUSM comme nous le verrons dans la section suivante.

Analyse de sensibilité

5.107 L'analyse de sensibilité est une composante importante d'une analyse de la valeur ajoutée. Elle a pour objectif de vérifier l'effet des changements des hypothèses clés du modèle sur la valeur du CSP et du PR et, par le fait même, d'évaluer la précision des résultats et de tester leur validité.

5.108 On distingue trois techniques d'analyse de sensibilité[21] :

- Analyse partielle
  - Elle consiste à faire varier une hypothèse à la fois tout en maintenant les autres constantes et à calculer l'effet de cette variation sur la valeur du CSP et du PR.
- Scénarios
  - Ce type d'analyse consiste à estimer l'effet des hypothèses selon des scénarios alternatifs. À titre d'exemple, le résultat d'une telle analyse pourrait révéler que, dans un scénario pessimiste, le coût des retards de construction s'élève à 12 millions de dollars, alors que, dans un autre scénario, il n'atteint que 3 millions. Le même calcul doit être fait pour les autres hypothèses relatives au projet qui peuvent influencer les résultats de façon importante. Les différents scénarios peuvent englober plusieurs hypothèses.
- Analyse informatisée des risques (Monte-Carlo ou autres)
  - Cette analyse permet de connaître l'effet de différentes configurations de coûts et de risques sur la valeur du CSP et du PR. Généralement présentée sous forme de graphique, elle montre la distribution des valeurs possibles et donne la valeur moyenne.

5.109 Pour chaque dossier d'affaires, on a produit une analyse de la valeur ajoutée qui estime le coût du CSP et celui du PR et qui quantifie les économies que permettrait le mode PPP par rapport au mode traditionnel.

5.110 Toutefois, il existe une grande incertitude relativement à ces résultats. Comme le mentionne un avertissement qui figure dans le dossier du CHUM, « le dossier d'affaires repose sur certaines hypothèses clés, prévisions, conditions économiques et réglementaires prévalant à la date du rapport tel qu'il a été documenté. Certaines de ces données et hypothèses sont sujettes à variation dans le temps et les variations pourraient vraisemblablement entraîner des changements aux conclusions et recommandations. » Dans le dossier du CUSM, on mentionne que « puisque les analyses financières présentées dans ce document sont fondées sur des estimations préliminaires et des hypothèses relatives à des événements futurs, les résultats réels seront différents des informations présentées, même si les estimations et les hypothèses se confirment, et les écarts pourraient être importants ».

5.111 Comme nous l'avons démontré précédemment, certaines hypothèses utilisées dans les dossiers d'affaires ne sont pas appropriées et d'autres demeurent arbitraires. Le choix d'hypothèses différentes aurait mené à d'autres résultats susceptibles ou non de renverser la décision de procéder en mode PPP.

5.112 À notre avis, les analyses de sensibilité présentées dans les dossiers d'affaires des CHU ne permettent pas d'évaluer la validité et la précision des économies auxquelles on s'attend en recourant au mode PPP. Notre conclusion repose sur les raisons suivantes :

- Le dossier d'affaires initial du CRCHUM et du CHUM ne contenait aucune analyse de sensibilité partielle ni de scénarios.

21. MINISTÈRE DES TRANSPORTS DU QUÉBEC, CENTRE DE RECHERCHE ET D'EXPERTISE EN ÉVALUATION, *Guide d'élaboration du comparateur public, du projet de référence et de l'analyse de la valeur des projets routiers envisagés en partenariat public-privé*, novembre 2007.

- Le dossier d'affaires initial du CUSM présentait une analyse de sensibilité partielle. Celle-ci montrait l'effet de la variation de certaines hypothèses sur la valeur du CSP ou du PR (échéancier de la transaction PPP, taux de rendement et de financement du partenaire privé, budget d'entretien et de renouvellement). Toutefois, elle omettait des hypothèses importantes comme celles relatives au taux d'actualisation et au calcul du déficit d'entretien. En outre, elle n'indiquait pas l'effet combiné de plusieurs hypothèses.
- Le dossier d'affaires intermédiaire du CUSM ne contenait aucune analyse de sensibilité. Celui du CHUM mentionnait seulement qu'une modification du taux d'actualisation n'aurait pas changé les conclusions.
- Les dossiers d'affaires intermédiaires du CHUM et du CUSM n'évaluaient pas la possibilité que le gouvernement finance partiellement ou complètement les projets pour pallier les difficultés actuelles de financement du secteur privé. Pourtant, on a retenu cette option dans d'autres PPP récents. Selon le HM Treasury du Royaume-Uni[22], une solution de financement de rechange peut avoir une incidence sur les résultats de l'analyse et les risques transférés au partenaire privé ; une analyse de sensibilité aurait dû en mesurer les effets.

Pas d'évaluation quant au financement gouvernemental partiel ou complet des projets.

- Les dossiers d'affaires intermédiaires du CHUM et du CRCHUM présentaient les résultats des analyses Monte-Carlo qui indiquaient la distribution des valeurs possibles du CSP. Toutefois, ces analyses ignoraient entre autres la variable ayant le plus d'influence, soit le déficit d'entretien et de renouvellement des actifs. Elles ne traitaient pas non plus de l'incertitude entourant la valeur du PR. Cette information aurait été d'autant plus utile aux décideurs qu'elle est à la base de l'établissement du « critère d'abordabilité ».
- Aucun résultat d'analyse de sensibilité n'a été présenté dans les recommandations formulées aux décideurs, à l'exception d'une mention selon laquelle la variation du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent n'influençait pas les résultats favorables au PPP dans les dossiers initiaux du CHUM et du CUSM.

Scénarios de différentes analyses de sensibilité

5.113 Pour illustrer l'importance de l'analyse de sensibilité, nous avons choisi de faire varier certaines hypothèses du scénario de base de notre exemple fictif du tableau 2 qui influencent les résultats, en faveur ou au détriment de l'un ou l'autre des modes de réalisation comparés. Le tableau 6 décrit les hypothèses du scénario de base et le tableau 7 présente les résultats de nos analyses de sensibilité partielles sur ces hypothèses.

22. HM TREASURY, *Application Note – PPP Projects in current market conditions*, août 2009

Tableau 6
Hypothèses du scénario de base (projet fictif présenté au tableau 2)

Données communes au CSP et au PR

Taux d'actualisation : 8 %

Données spécifiques du CSP

Coûts de construction : 500 millions de dollars

Risques associés à la conception et à la construction

- contingences : 15 % des coûts
- risques spécifiques : 15 % des coûts et des contingences
- risques globaux : 20 % des coûts et des contingences

Coûts de construction et risques : 776 millions de dollars

Coûts d'entretien et de renouvellement : 3,4 % de la valeur de l'immeuble par année (15 % de sous-financement)

Déficit d'entretien et de renouvellement : 40 % de la valeur de remplacement de l'immeuble après 30 ans

Données spécifiques du PR

Coûts de construction : 425 millions de dollars (efficience de 15 %)

Risques associés à la conception et à la construction (efficience de 15 %)

- contingences : 12,75 % des coûts
- risques spécifiques : 12,75 % des coûts et des contingences
- risques globaux : 17 % des coûts et des contingences

Coûts de construction et prime pour les risques : 621 millions de dollars

Coûts d'entretien et de renouvellement : 4 % de la valeur de l'immeuble annuellement

Structure de financement : mise de fonds (15 %) et dette à long terme (85 %)

Taux de rendement exigé par le partenaire privé : 13 %

Taux de financement du partenaire privé : 6,25 %

Tableau 7
Variation relative aux hypothèses du scénario de base (en millions de dollars)

	Incidence sur le scénario de base	Écart total favorable (défavorable) par rapport au PPP
Scénario de base		**80**
Taux d'actualisation à 6,5 %	**(67)**	**13**
Rendement et financement du partenaire privé		
Augmentation de 1 % du taux de financement (7,25 %) et du taux de rendement exigé (14 %), avec un taux d'actualisation de 8 %	(66)	14
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	(149)	(69)
Efficience du partenaire privé (conception et construction)		
Augmentation de l'efficience du partenaire privé à 20 % des coûts, des contingences et des risques, avec un taux d'actualisation de 8 %	43	123
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	(14)	66
Réduction de l'efficience du partenaire privé à 10 % des coûts, des contingences et des risques, avec un taux d'actualisation de 8 %	(44)	36
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	(122)	(42)
Déficit d'entretien et de renouvellement des actifs		
Déficit équivalant à 90 % de la valeur du bâtiment après 30 ans, avec un taux d'actualisation de 8 %	77	157
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	57	137
Aucun déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans le CSP, avec un taux d'actualisation de 8 %	(27)	53
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	(122)	(42)
Autre scénario		
Secteur privé : réduction de l'efficience du partenaire privé à 10 % des coûts, des contingences et des risques, avec des taux d'emprunt et de rendement plus élevés de 1 %		
Secteur public : aucun déficit d'entretien et de renouvellement		
Taux d'actualisation de 8 %	(143)	(63)
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	(266)	(186)
Autre scénario		
Secteur privé : efficience augmentée à 20 % des coûts, des contingences et des risques, avec des taux d'emprunt et de rendement moins élevés de 1 %		
Secteur public : déficit d'entretien et de renouvellement équivalant à 90 % de la valeur du bâtiment après 30 ans		
Taux d'actualisation de 8 %	177	257
Mêmes hypothèses avec un taux d'actualisation de 6,5 %	181	261

5.114 Les résultats du tableau 7 montrent que, dans notre exemple fictif, certaines modifications aux hypothèses de départ réduisent de façon importante l'écart positif favorable au PPP et peuvent même l'inverser. Dans ces cas, nous pourrions conclure que le mode traditionnel aurait dû être choisi pour la réalisation du projet. Nos simulations permettent de dresser les constats suivants :

- La réduction du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent fait passer l'avantage du mode PPP de 9,5 à 1,3 p. cent.
- L'augmentation de 1 p. cent du taux de financement et du taux de rendement exigé de la part du partenaire privé réduit l'avantage du mode PPP à 1,6 p. cent. Si en plus, on utilise un taux d'actualisation de 6,5 p. cent, le mode traditionnel devient plus profitable que le mode PPP.
- Tout autre scénario qui combine les deux hypothèses précédentes avec d'autres (comme l'absence d'un déficit d'entretien) ne peut qu'inverser l'écart en faveur du mode traditionnel.

5.115 Les simulations du tableau 7 montrent également l'importance de réaliser une analyse de sensibilité complète pour interpréter les données et en présenter les résultats.

5.116 En fait, le cadre d'analyse de la valeur ajoutée est un outil dont les résultats varient selon les changements d'hypothèses et de paramètres. Ces résultats doivent donc être analysés avec la plus grande précaution : ils ne reflètent qu'une vérité parmi d'autres, en fonction de certains paramètres utilisés parmi d'autres paramètres ou hypothèses.

5.117 Dans le cas du CHUM et du CUSM, les analyses de la valeur ajoutée montrent un écart favorable au PPP très élevé à cause principalement de l'importance du déficit d'entretien et de renouvellement des actifs supposé dans le cadre d'une réalisation selon le mode traditionnel. Presque aucun autre changement ne peut inverser l'écart favorable au mode PPP. À titre d'exemple, dans un des dossiers des CHU, la comparaison CSP et PR favoriserait le secteur public seulement si l'on augmentait à 27 p. cent le taux de rendement que le partenaire privé exige, ce qui est hautement improbable. Toutefois, dans ce même dossier, même si la non-inclusion du déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans le CSP n'avait pas changé les conclusions, cette hypothèse combinée à la seule réduction du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent aurait pourtant favorisé le mode traditionnel.

Critère d'abordabilité

5.118 Comme il a été mentionné précédemment, l'analyse de la valeur ajoutée a pour objet de déterminer le mode de réalisation qui offre la meilleure valeur ajoutée pour les fonds publics investis. Elle a aussi pour but de calculer le « critère d'abordabilité », c'est-à-dire la valeur actuelle de l'enveloppe budgétaire maximale dont disposera le partenaire privé pour concevoir, financer, construire et exploiter les immeubles.

5.119 Dans le cas des dossiers des CHU de Montréal et contrairement à ce qui est fait habituellement par PPP Québec dans ses autres projets, le « critère d'abordabilité » est précisé dans les appels de propositions, dont le lancement a été autorisé par le gouvernement.

5.120 Les consortiums doivent respecter le « critère d'abordabilité » pour que leur proposition financière soit jugée conforme. Toutefois, à la suite des modifications apportées aux appels de propositions, le gouvernement et les CHU peuvent accepter une proposition non conforme si aucune autre proposition soumise n'est jugée conforme.

5.121 Ce montant est établi en prévoyant les sommes nécessaires au remboursement, capital et intérêts, des emprunts que le secteur privé doit contracter. Comme il a été exprimé au tableau 2, on y ajoute aussi les coûts d'entretien et de renouvellement des actifs, les revenus, les frais d'entreprise et enfin le rendement exigé par le partenaire privé sur le capital investi (dividendes).

5.122 Des hypothèses sont aussi posées pour le calculer : structure de financement (proportion de mise de fonds et de dettes à long terme), taux de financement et taux de rendement exigé du partenaire privé.

5.123 Tous les ajouts aux coûts et aux risques liés à la conception, à la construction et à l'exploitation dans le PR ont pour effet d'augmenter le « critère d'abordabilité ». De même, toutes les incertitudes entourant les coûts, les risques et les hypothèses se reflètent dans ce montant.

5.124 À notre avis, il est important que les décideurs connaissent l'effet de ces incertitudes sur le « critère d'abordabilité ». Des analyses de sensibilité devraient mettre en évidence ces informations pour les décideurs ; cela n'a pas été le cas pour les dossiers des CHU.

Analyse qualitative

5.125 Selon le guide d'élaboration des dossiers d'affaires, une analyse quantitative ne suffit pas pour évaluer l'option qui offre la meilleure valeur ajoutée. D'autres facteurs, difficiles ou impossibles à quantifier du point de vue financier, peuvent avoir une incidence sur la valeur des différentes options et ces avantages et inconvénients doivent être passés en revue.

5.126 Nous n'avons pas trouvé d'analyse qualitative dans les dossiers d'affaires intermédiaires. Seul le dossier d'affaires initial du CUSM, produit en 2006, présentait des facteurs qualitatifs à considérer dans le choix du mode de réalisation, en plus de l'analyse quantitative. On y comparait différents aspects des modes traditionnels et PPP : la flexibilité financière offerte pendant la période d'exploitation, la gestion des changements, la coordination générale et l'incidence sur la main-d'œuvre.

Pas d'analyse qualitative dans les dossiers d'affaires intermédiaires.

5.127 Comme il a été illustré à l'annexe 5, plusieurs autres facteurs difficiles à quantifier n'ont pas été analysés. Certains facteurs défavorables au choix du mode PPP ne sont pas mentionnés : la précarité du transfert de risques, la capacité financière des partenaires, la pérennité du consortium privé, la complexité juridique de la transaction, la flexibilité pour répondre aux besoins ou la qualité de la concurrence. Des facteurs favorables ne s'y trouvent pas non plus faute d'analyse qualitative, par exemple la meilleure précision des résultats attendus grâce à l'élaboration des devis de performance, l'accès à de nouvelles sources de financement ou encore la discipline financière du secteur privé et le suivi minutieux de la réalisation du projet imposés par les investisseurs faisant partie des partenariats.

5.128 Ainsi, dans le cas des CHU, la formule de paiement comprend un mécanisme de pénalités pour s'assurer du respect des obligations contractuelles et un mécanisme de bonification qui vise à inciter le partenaire privé à excéder les critères de performance prévus dans le contrat. Toutefois, comme le mentionne la littérature, la complexité juridique des transactions amène un risque que certains litiges surviennent quant à l'interprétation même des devis de performance.

5.129 La prise en compte de la qualité de la concurrence, sans être quantifiable, aurait pu faire l'objet de commentaires aux dossiers. En ce qui concerne les CHU, seulement deux soumissionnaires se sont qualifiés et participent aux appels de propositions pour chacun des projets. Le risque soulevé par l'OCDE et mentionné à l'annexe 5 est donc présent, et la vigilance s'impose pour s'assurer que les économies escomptées à la suite de l'analyse des dossiers d'affaires ont une chance de se concrétiser au moment de la clôture financière des ententes.

5.130 La prise en considération de ces facteurs qualitatifs aurait fourni une information plus complète aux décideurs. Selon l'OCDE et le vérificateur législatif du Royaume-Uni, même s'ils sont plus subjectifs, ces éléments qualitatifs doivent être considérés dans la prise de décision.

5.131 Afin d'assurer que les analyses de la valeur ajoutée permettent de conclure avec rigueur et de rendre l'information qui y est contenue plus pertinente pour les décideurs, nous avons recommandé à l'Agence :

- de s'assurer que les hypothèses posées pour l'évaluation du projet de référence (partenariat public-privé) et du comparateur du secteur public (mode traditionnel) sont appropriées et raisonnablement fondées ;
- de s'assurer d'obtenir l'approbation du ministère des Finances ou du Conseil du trésor sur le taux d'actualisation à utiliser pour les analyses de la valeur ajoutée ;
- de procéder à une analyse de sensibilité, conformément au guide d'élaboration des dossiers d'affaires, afin de vérifier l'effet des changements des hypothèses clés du modèle sur la valeur du comparateur du secteur public et du projet de référence et, par le fait même, d'évaluer la précision des résultats et de tester leur validité, et de présenter cette analyse aux décideurs ;
- d'analyser les facteurs qualitatifs qui peuvent aussi influencer les décisions sans pour autant être quantifiables.

Processus décisionnel associé au choix du mode de réalisation des projets

5.132 Le gouvernement a confié à PPP Québec le mandat d'évaluer la faisabilité de réaliser les projets du CRCHUM, du CHUM et du CUSM en mode PPP et, le cas échéant, de choisir un partenaire ainsi que de négocier et de conclure les contrats de partenariat pour ces projets.

5.133 Dans ce contexte, PPP Québec planifie, coordonne et accomplit toutes les activités nécessaires à la réalisation des dossiers d'affaires et des analyses de la valeur ajoutée, sur lesquels reposent les décisions gouvernementales relatives au choix du mode traditionnel ou PPP. À ce jour, les décideurs ont utilisé ces analyses pour chacun des projets des CHU afin :

- de confirmer la faisabilité du projet en mode PPP ;
- d'approuver le « critère d'abordabilité », c'est-à-dire la valeur actuelle de l'enveloppe budgétaire maximale dont disposera le partenaire privé pour concevoir, financer, construire et exploiter les immeubles ;
- de donner leur aval au lancement de l'appel de propositions.

5.134 Quant aux dossiers d'affaires finaux, ils viendront confirmer aux décideurs si le mode PPP est le plus favorable avant que ceux-ci autorisent la signature des ententes, qui est prévue en février 2010 pour le CRCHUM, en mars 2010 pour le CUSM et en mars 2011 pour le CHUM.

Approbation et évaluation de la qualité des analyses de la valeur ajoutée réalisées par l'Agence

5.135 PPP Québec a confié à des firmes d'experts-comptables le mandat de préparer les dossiers d'affaires des CHU et de réaliser les analyses de la valeur ajoutée. Ces firmes ont travaillé sous la supervision directe de l'Agence. Les analyses de la valeur ajoutée ont été produites à la suite de travaux qui ont nécessité des consultations avec des experts ainsi qu'avec des représentants de chaque CHU et du bureau du directeur exécutif.

5.136 Nos travaux nous ont permis de constater que le processus de préparation des dossiers d'affaires et des analyses de la valeur ajoutée des CHU est inadéquat. En effet, aucun examen critique, expert et indépendant n'a réellement été effectué sur ces documents.

5.137 D'abord, PPP Québec ne peut exercer un rôle de critique indépendant en même temps qu'elle participe de si près à la préparation des analyses de la valeur ajoutée. Les responsabilités qu'elle assume sont incompatibles avec ce rôle :

- Elle détermine des hypothèses importantes qui sont à la base des analyses de la valeur ajoutée.
- Elle supervise le travail des firmes qui produisent des rapports d'expertise dont les conclusions alimentent ces analyses.
- Elle encadre les firmes d'experts-comptables qui réalisent les analyses et préparent les dossiers d'affaires.
- Elle recommande au gouvernement le choix du mode PPP pour la réalisation des projets.

5.138 Quant au vérificateur de processus externe et indépendant engagé par PPP Québec, son mandat ne concerne pas les dossiers d'affaires et les analyses de la valeur ajoutée, mais le processus de consultation et de sélection des partenaires privés. En effet, il doit s'assurer que les règles inhérentes à ce processus ont été appliquées de façon juste et équitable au cours des principales étapes (appel de qualification, appel de propositions, choix du soumissionnaire et entente finale). Ses principales tâches sont de vérifier que :

- tous les candidats ont accès à la même information, en même temps, aux fins de l'élaboration de leur proposition ;
- toutes les candidatures et propositions sont évaluées de façon objective et uniforme en fonction des critères publiés dans les appels de qualification et de propositions.

5.139 Ensuite, les firmes d'experts-comptables auxquelles PPP Québec a fait appel pour préparer les dossiers d'affaires et réaliser les analyses de la valeur ajoutée n'ont pas agi comme des experts indépendants ayant l'objectif de critiquer et de remettre en question les hypothèses posées par PPP Québec, qui les recrutait.

5.140 D'ailleurs, ces firmes précisent dans les dossiers d'affaires que, pour les préparer, elles se sont appuyées en partie sur des renseignements, des données, des opinions, des déclarations et des rapports d'analyse qui leur ont été fournis par les représentants des CHU, de PPP Québec, du directeur exécutif et de firmes d'experts-conseils. Elles ajoutent qu'elles n'ont pas examiné ni vérifié ces informations de façon indépendante et qu'elles ont présumé de leur intégralité et exactitude.

5.141 D'autre part, des acteurs engagés dans les projets ont formulé des réserves à l'égard de certaines hypothèses posées.

5.142 Par exemple, dès la préparation du dossier d'affaires initial, les CHU se sont questionnés sur la pertinence de limiter le choix au seul mode traditionnel pour établir la comparaison avec le mode PPP. Un des centres hospitaliers estimait qu'il fallait regarder toutes les options viables pour choisir le mode conventionnel le plus adapté aux circonstances. En ne considérant qu'une seule option dans l'analyse, à savoir le mode traditionnel, on ignorait les autres possibilités, ce qui faussait la comparaison en avantageant le mode PPP. D'autres hypothèses étaient aussi mises en doute, notamment celles relatives au taux d'actualisation et au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs. Les CHU, maîtres d'œuvre des projets, ne se sont toutefois pas positionnés clairement sur le contenu et les conclusions des analyses de la valeur ajoutée. De plus, ces analyses n'ont pas reçu une approbation officielle par le conseil d'administration du CHU concerné. Malgré cela, ils ont tous recommandé le lancement des appels de propositions, comme les autres intervenants.

5.143 Le Secrétariat du Conseil du trésor et le MSSS ont de leur côté utilisé les analyses de la valeur ajoutée pour préparer les mémoires à l'intention du Conseil des ministres. Ils nous ont aussi mentionné avoir exprimé des réserves à PPP Québec concernant l'évaluation du déficit d'entretien et de renouvellement des actifs et lui avoir rappelé que la *Loi favorisant le maintien et le renouvellement des infrastructures publiques* visait justement à s'assurer que les investissements de l'État dans les infrastructures publiques sont faits conformément aux meilleures pratiques de gestion. L'Agence a maintenu sa position et n'a pas revu ses évaluations.

5.144 Quant au directeur exécutif, bien que ses responsabilités incluent la détermination des coûts de conception et de construction, des contingences et des risques, il ne s'est pas prononcé sur les évaluations faites à cet égard dans le CSP ni sur certains ajustements apportés par PPP Québec dans le PR.

5.145 Somme toute, la recommandation de réaliser les projets en mode PPP et par la suite de passer à l'étape des appels de propositions a eu lieu sans une réelle analyse critique experte et indépendante de la qualité des dossiers d'affaires ni une approbation officielle par les CHU et les autres intervenants des analyses de la valeur ajoutée réalisées par PPP Québec.

Choix du mode sans réelle analyse critique, experte et indépendante des dossiers.

5.146 D'autres administrations se sont dotées de processus pour assurer une révision experte et indépendante de la qualité des dossiers (annexe 4).

5.147 Au Royaume-Uni, le National Health Service Trust a la responsabilité de justifier les projets des établissements de santé qu'il gère et d'en choisir le mode de réalisation. Il est accompagné dans ses démarches par Partnerships UK[23] qui offre des services-conseils et de l'encadrement touchant, entre autres, l'analyse de la valeur ajoutée, l'embauche de conseillers externes, la négociation de l'entente et les services juridiques et financiers. En Australie, la responsabilité du projet appartient au ministère concerné. L'unité chargée des PPP relève du Department of Treasury and Finance.

5.148 Le point commun de ces deux administrations est l'utilisation d'un processus de revue de la qualité (gateway review process) effectué par une équipe indépendante de l'entité responsable, et cela, aux étapes cruciales du déroulement du projet. À chacune des étapes, qui vont de l'analyse de la décision stratégique jusqu'à l'évaluation des bénéfices retirés de l'entente, l'équipe chargée de la revue procède par entrevues, évaluation de la documentation à l'appui du dossier et remise en question des éléments clés afin d'évaluer la solidité du dossier qui lui est soumis. Des recommandations sont ensuite formulées afin que les responsables du projet apportent les ajustements nécessaires et s'assurent ainsi que le projet est prêt à franchir l'étape subséquente.

5.149 Au Royaume-Uni tout comme en Australie, l'équipe indépendante est sous la responsabilité du ministère des Finances ou du Trésor. Ce contrôle de la qualité est réalisé pour tous les grands projets d'infrastructures, tant pour les projets en PPP que pour ceux réalisés selon un autre mode.

5.150 En France, le ministère de la Santé a créé la Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier pour accompagner les établissements dans l'élaboration de leur programme de rénovation du patrimoine hospitalier. Outre l'aide et l'expertise qu'il fournit, cet organisme participe notamment à la préparation des évaluations relatives aux contrats de partenariat. C'est toutefois la Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat, rattachée au ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, qui valide les analyses de la valeur ajoutée des contrats de partenariat que proposent les ministères ou les établissements publics (sauf ceux provenant du ministère de la Défense, qui a son propre organisme-expert). Son avis est indispensable pour la mise en œuvre d'un contrat de partenariat, et ce dernier ne peut être signé qu'après l'accord du ministre responsable de l'économie.

23. Partnerships UK appartient au secteur privé (51 %) et au secteur public (49 %).

5.151 Au Québec, depuis novembre 2008, la *Politique-cadre sur la gouvernance des grands projets d'infrastructure publique* est en vigueur[24]. Elle a comme principal objectif de s'assurer qu'une planification rigoureuse et adéquate des grands projets d'infrastructure publique a été réalisée afin que les décideurs disposent de toute l'information nécessaire pour prendre une décision éclairée.

5.152 À cette fin, la politique prévoit que le conseil d'administration de PPP Québec devra évaluer la qualité des dossiers d'affaires initiaux et produire un avis avant que ceux-ci soient soumis au Conseil des ministres si le projet relève d'un ministère. Dans le cas d'un organisme public, l'évaluation peut être faite par le conseil d'administration de PPP Québec ou un comité d'experts indépendants, selon le choix de l'organisme.

5.153 Il nous semble cependant délicat pour le conseil d'administration de PPP Québec de jouer ce rôle dans les cas où, comme dans les dossiers des CHU, l'Agence participe de si près à la préparation des dossiers d'affaires et des analyses de la valeur ajoutée. Nous sommes d'avis qu'il ne sera pas l'équivalent d'une évaluation critique experte et indépendante de ces analyses.

Information transmise aux instances

5.154 Selon le Royaume-Uni[25], l'analyse de la valeur ajoutée ne doit pas être basée uniquement sur un pourcentage tiré d'une analyse quantitative, surtout s'il existe un faible écart entre les modes de réalisation ou si les hypothèses sont incertaines. En effet, lorsque les hypothèses utilisées ne sont pas certaines, l'analyse de sensibilité permet de nuancer les données financières et d'éviter que les décideurs attribuent une trop grande importance au seul écart entre le CSP et le PR.

5.155 Comme nous l'avons déjà mentionné, aucun résultat d'analyse de sensibilité n'a été présenté dans les recommandations formulées aux décideurs, à l'exception d'une mention selon laquelle la variation du taux d'actualisation de 8 à 6,5 p. cent n'influençait pas les résultats favorables au PPP dans les dossiers initiaux du CHUM et du CUSM.

5.156 En somme, contrairement à ce que préconisent le guide d'élaboration des dossiers d'affaires du Québec et les guides et modèles financiers d'autres administrations, les décideurs ne disposaient pas d'une information pertinente qui leur aurait permis de :

Pas d'information qui aurait permis de nuancer les résultats de la comparaison entre les deux modes.

- mesurer l'incidence de la variation des hypothèses importantes (durée du projet, coûts de construction, coûts d'exploitation y compris le déficit d'entretien et de renouvellement des actifs, taux d'actualisation, taux de financement et efficience du secteur privé) ;
- comprendre l'effet combiné des variations des nombreuses estimations, notamment sur le « critère d'abordabilité » ;

24. Cette politique-cadre s'applique aux nouveaux projets et à ceux dont les plans et devis préliminaires n'étaient pas commencés avant son entrée en vigueur. Elle ne concerne donc pas les projets du CHUM, du CRCHUM et du CUSM qui seront exécutés en mode PPP. Toutefois, elle pourrait toucher certaines parties de ces projets qui seront réalisées en mode conventionnel (autre mode que le PPP) et le projet du Centre hospitalier universitaire Sainte-Justine, dont le dossier d'affaires initial n'a pas encore été produit.

25. *Treasury's Value for Money Assessment for PFI. Guidance for NHS build schemes*, novembre 2008.

- situer les valeurs possibles à l'intérieur d'une fourchette, tant pour le CSP et le PR que pour la valeur ajoutée du mode PPP ;
- comprendre le poids réel de l'hypothèse relative au déficit d'entretien et de renouvellement des actifs dans l'analyse de la valeur.

5.157 Nous avons recommandé au Secrétariat du Conseil du trésor de s'assurer que les dossiers d'affaires finaux et les analyses de la valeur ajoutée incluent :

- une approbation officielle du contenu et des conclusions des dossiers par chacune des parties prenantes, soit les centres hospitaliers universitaires de Montréal, le directeur exécutif et le ministère de la Santé et des Services sociaux ;
- une évaluation critique, experte et indépendante de leur qualité ;
- des analyses de sensibilité appropriées à transmettre aux décideurs.

5.158 Commentaires de l'Agence

« PPP Québec accepte les recommandations du Vérificateur général du Québec, dans un esprit d'amélioration continue.

« **Commentaires spécifiques.** La recherche de l'amélioration continue au sein de ses meilleures pratiques est au cœur de la méthodologie de travail de PPP Québec, et ce, tout spécialement pour ajuster les hypothèses utilisées à la réalité québécoise, afin d'optimiser les conclusions des décideurs. Les rapports sur les analyses de valeur ajoutée futurs en bénéficieront.

« **Taux d'actualisation.** La standardisation gouvernementale de cette donnée sera demandée et appliquée.

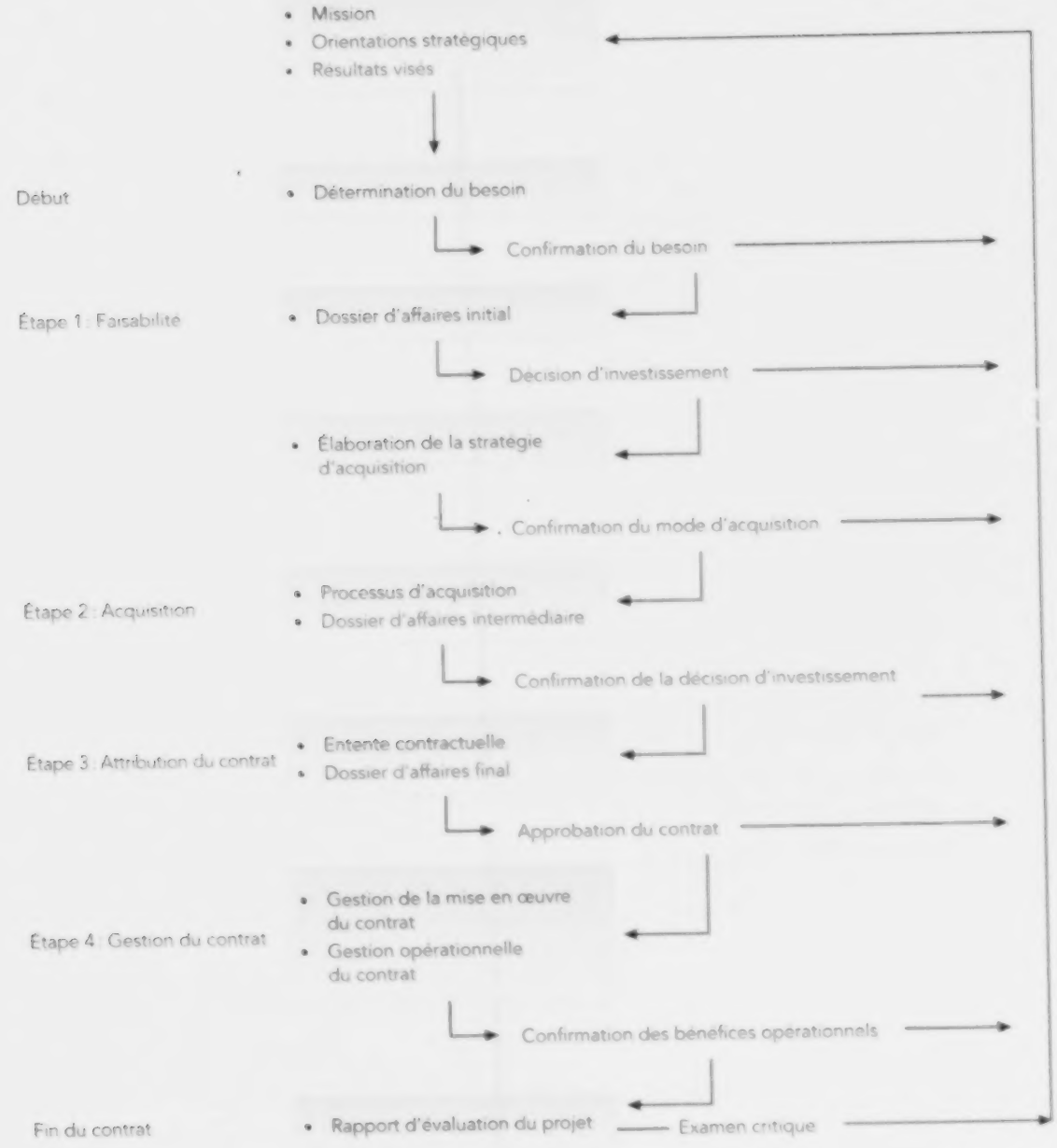
« Une attention toute particulière sera apportée à la présentation dans la documentation aux décideurs des analyses de sensibilité des hypothèses clés du modèle, afin de permettre une meilleure analyse des résultats.

« L'analyse des facteurs qualitatifs sera dorénavant présentée plus en détail dans la documentation des projets.

« **Commentaires généraux.** La bonne gouvernance de grands projets tels les CHU est indispensable à la réussite et au succès de ces projets. Or l'approche tricéphale adoptée dans ces projets (DE – CHU – PPP Québec) ne permet pas l'efficacité requise au niveau des orientations stratégiques, arbitrages et prises de décision des projets. Tout ceci implique un manque d'optimisation des ressources, des délais indus et du fait même, une augmentation des coûts. PPP Québec pense qu'il serait sage pour le Vérificateur général du Québec de poursuivre son travail d'optimisation à ce sujet. »

5.159 Nous tenons à signaler que les entités ont adhéré à toutes les recommandations les concernant.

Annexe 1 – Étapes clés du cycle de vie d'un projet



Source : Secrétariat du Conseil du trésor

Annexe 2 – Définition des différentes provisions

Contingences : Les contingences liées à la conception et à la construction servent à tenir compte des imprévus (ce sont des risques inconnus qui ne sont pas identifiés).

- Les contingences relatives à la conception visent à couvrir les frais liés à des conditions imprévues pendant la phase de planification (exemple : réclamation pour des honoraires professionnels additionnels, dépassement du budget d'équipements, modifications du programme par l'usager, variation des coûts unitaires ou des quantités estimées).
- Les contingences associées à la construction permettent de supporter les sommes relatives aux imprévus en cours de chantier (exemple : conditions du sol, conditions hydrogéologiques, pertes de productivité, besoins non anticipés).

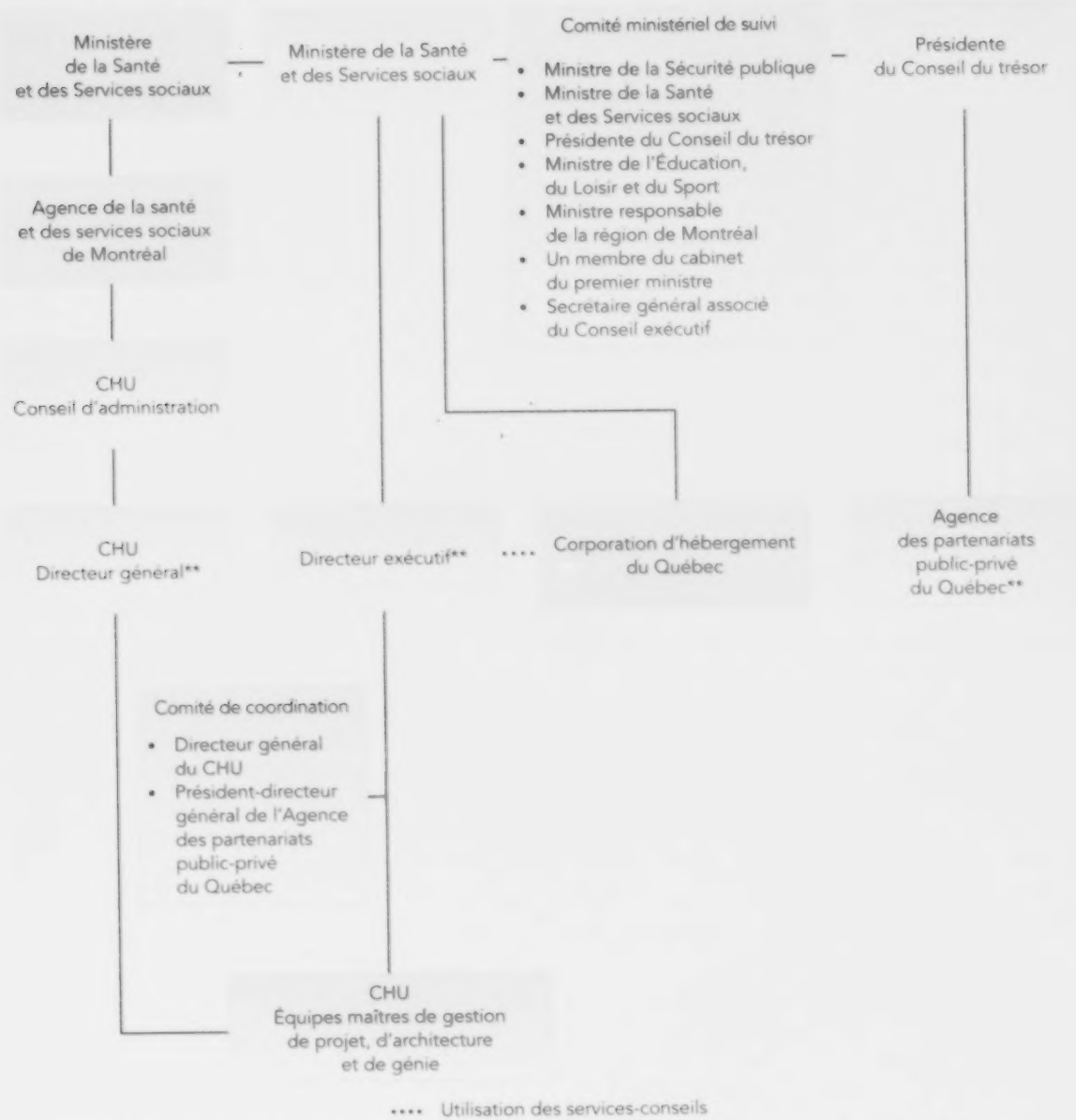
Risques spécifiques : Cette provision sert à couvrir les coûts des risques de conception, de construction et d'exploitation qui, contrairement aux contingences, sont identifiés. Elle est établie en estimant l'impact de chaque risque individuel et sa probabilité d'occurrence. Les risques spécifiques peuvent avoir trait aux éléments suivants :

- les modifications à la conception ;
- les retards à terminer les travaux selon l'échéancier ;
- les déficiences de construction ;
- les dépassements de coûts ;
- le non-respect des spécifications de performance ou leur modification ;
- le sous-financement de l'entretien et du renouvellement ;
- les conflits de travail ;
- les changements aux lois et règlements, etc.

Risques globaux (ou biais d'optimisme) : Cette provision sert à l'ajustement apporté aux coûts de construction pour refléter la tendance des organisations à sous-estimer les coûts et les délais de réalisation, particulièrement pendant les premières étapes de la conception des projets. Ces risques tiennent compte des éléments contextuels, endogènes et exogènes susceptibles d'influencer le déroulement du projet et de causer des délais, des perturbations et des dépassements de coûts. Ils ne sont pas quantifiés individuellement ; ils diminuent à mesure que les dossiers d'affaires se précisent et que les risques spécifiques sont quantifiés.

Annexe 3 – Gouvernance des projets de modernisation des centres hospitaliers universitaires de Montréal

Figure A
Structure de gouvernance*



* La structure de gouvernance établie par le directeur exécutif est représentée par les cases qui ne sont pas en brun foncé.

** Ces acteurs sont visés par l'entente-cadre de gouvernance.

La section ci-dessous décrit les principales fonctions des différents responsables de la gouvernance, spécialement en ce qui concerne les activités liées au choix du mode de réalisation des projets.

Approbation et suivi

- Le comité ministériel de suivi reçoit les comptes rendus du directeur exécutif et de PPP Québec. Si c'est nécessaire, il formule au Conseil des ministres toute proposition appropriée pour assurer le bon déroulement des travaux.
- Le ministre de la Santé et des Services sociaux et la présidente du Conseil du trésor recommandent au Conseil des ministres d'entreprendre les différentes étapes des projets.
- Par voie de résolution, le conseil d'administration des CHU approuve notamment le budget d'immobilisation, le choix du mode de réalisation (mode conventionnel ou PPP) et le lancement de l'appel de propositions.

Gestion de projets

Une entente-cadre de gouvernance a été élaborée pour définir les rôles et répartir les responsabilités de tous les principaux acteurs dans la gestion des projets.

- Le CHU assume la maîtrise d'œuvre de son projet. Il met à la disposition de PPP Québec les informations nécessaires pour préparer les dossiers d'affaires : besoins et orientations du CHU, estimations des coûts d'entretien et de renouvellement d'actifs, estimation des coûts énergétiques et avis sur les spécifications d'entretien.
- Le directeur exécutif relève directement du ministre de la Santé et des Services sociaux. Il a pour tâche d'assurer le respect des balises que le gouvernement a fixées quant aux travaux à réaliser, aux budgets et à l'échéancier. Il met à jour les coûts du projet en considérant les travaux des gestionnaires de projets et les résultats des dossiers d'affaires.
- Le gestionnaire de projet relève du CHU ; cependant, en ce qui concerne les questions relatives aux coûts et à l'échéancier, il est aussi sous la responsabilité du directeur exécutif. Il s'occupe notamment des estimations de coûts, de la préparation des plans et devis et du respect des paramètres en matière de contenu, de qualité, de coûts et d'échéanciers.
- PPP Québec conseille le gouvernement sur toute question relative aux PPP. Elle prépare le dossier d'affaires initial, en collaboration avec le directeur exécutif et les CHU, amorce le processus d'analyse et recommande le mode de réalisation qu'elle juge le plus approprié entre le PPP et le mode traditionnel. Elle est aussi chargée de produire les dossiers d'affaires intermédiaire et final. Enfin, elle met en place et gère le processus d'attribution de contrats menant à la signature des ententes de partenariat avec les partenaires privés, toujours en collaboration avec le directeur exécutif et les CHU.

Annexe 4 – Gouvernance des projets en partenariat public-privé dans le secteur de la santé au Royaume-Uni, en Australie et en France

	Royaume-Uni	Australie	France
Principale organisation chargée du projet (secteur hospitalier)	Le National Health Service Trust* est responsable de justifier le projet et de préparer le dossier d'affaires (*strategic outline case, outline business case et full business case*). Il prend aussi les décisions clés concernant le projet.	État du Victoria : Le Department of Human Services est responsable de justifier le projet et de préparer le dossier d'affaires. Il s'occupe aussi du développement du projet.	L'établissement de santé est responsable de la préparation du dossier d'évaluation préalable.
Autres entités responsables de la gouvernance des projets en mode PPP	La Strategic Health Authority de la région concernée doit approuver les dossiers d'affaires produits par le National Health Service Trust. Le Department of Health approuve les projets de plus de 75 millions de livres sterling avant le lancement du processus de soumission. L'Office of Government Commerce, mis en place par le HM Treasury, est un organisme indépendant qui a son propre chef de la direction et qui est doté d'un conseil d'administration. Le Health Gateway Team effectue une revue à six étapes clés du cycle de vie du projet soit quatre avant la signature du contrat de partenariat et deux après. Le HM Treasury approuve tous les contrats de plus de 100 millions de livres sterling avant leur signature. Partnerships UK appartient au secteur privé (51 %) et au secteur public (49 %). Il offre des services-conseils et de l'encadrement au secteur public, notamment au Department of Health of England et au National Health Service Trust. Ses services couvrent le développement d'ententes de gouvernance, l'analyse de valeur du projet, l'étude du financement et du partage de risques, l'engagement et la gestion de conseillers externes, le processus de soumission, la négociation avec le secteur privé ainsi que les services de spécialistes légaux et financiers.	Infrastructure Australia conseille les gouvernements et les investisseurs quant aux projets d'infrastructures. Il est aussi responsable d'établir les lignes directrices de la politique nationale sur les PPP. Un ministre responsable des PPP doit être nommé dans chaque État ou Territoire et doit relever du Trésor ou du Ministère des Finances. Chaque État ou territoire demeure responsable d'approuver ses projets d'investissement. État du Victoria : Le Department of Treasury and Finance est responsable des PPP. Le Gateway Unit est une unité indépendante qui est située au Department of Treasury and Finance. Elle est chapeautée par un comité composé des principaux représentants des ministères. Son président ne fait pas partie du gouvernement et il possède une expérience significative du secteur privé. Le Gateway Review Process se déroule à cinq étapes décisives de la réalisation du projet. Partnerships Victoria, relève de la Commercial Division du Department of Treasury and Finance. Son rôle est de conseiller les ministères sur les aspects liés aux PPP et de fournir l'encadrement nécessaire à la réalisation des projets jusqu'à la conclusion des contrats de partenariat et à leur gestion. Le Department of Premier and Cabinet approuve les principales étapes du projet.	La Mission nationale d'appui à l'investissement hospitalier créée par le ministre de la Santé conseille les établissements dans la préparation de l'évaluation préalable. La Mission d'appui aux partenariats public-privé relève du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. Elle produit un avis officiel favorable ou défavorable concernant le dossier d'élaboration. La Mission est constituée d'une équipe de personnes venant du secteur public. Elle conseille et encadre le secteur public pour la préparation des contrats de partenariat, durant la phase d'attribution et de négociation. Elle assure aussi le suivi des contrats. C'est le ministre de l'Économie qui doit apprécier les conséquences sur les finances publiques et sur la disponibilité des crédits de la signature d'un contrat de partenariat par un établissement public pour le compte de l'État.

* Cet organisme assume la gestion d'un ou de plusieurs hôpitaux.

Annexe 5 – Facteurs qualitatifs

Précarité du transfert de risques	La valeur ajoutée du PPP dépend du contenu du contrat. Les spécifications en matière de performance doivent être précisées dans l'entente afin qu'il y ait un transfert de risques. En cas de défaut majeur du partenaire privé, le gouvernement demeure responsable de livrer les services à la population.
Capacité financière	Le partenaire privé doit avoir non seulement la capacité de financer le projet tel qu'il est estimé, mais aussi d'assumer les augmentations de coûts qui pourraient survenir durant la période de construction, qu'elles soient causées par des demandes additionnelles, un retard dans l'échéancier ou tout autre problème.
Pérennité du consortium privé	Le partenaire privé est dans les faits un consortium composé de différentes sociétés. Certaines situations peuvent se produire pendant la durée du contrat (30 ans) et modifier la relation d'affaires avec le gouvernement : • Une des sociétés ou le consortium peut faire faillite. • Un changement de partenaire peut survenir au sein du consortium. • Certaines activités peuvent être abandonnées. • Le contrat de PPP peut être cédé à une autre société privée.
Complexité juridique	Des conflits quant à l'interprétation des clauses contractuelles peuvent entraîner des frais juridiques importants ou des délais. De telles mésententes peuvent survenir non seulement durant la période de construction, mais aussi pendant la durée de l'entente. Elles peuvent avoir trait, par exemple, au manque de performance du partenaire privé. La formule de paiement comprend un mécanisme de pénalités pour s'assurer du respect des obligations contractuelles et un mécanisme de bonification qui vise à inciter le partenaire privé à excéder les critères de performance prévus dans le contrat. Toutefois, comme le mentionne la littérature, certains litiges surviennent quant à l'interprétation même des devis de performance.
Flexibilité pour répondre aux besoins	Le secteur hospitalier présente des caractéristiques complexes qui sont directement liées à la nature des services rendus, à l'évolution démographique du bassin de population desservi et au développement technologique des outils utilisés. En raison de leurs activités d'enseignement et de recherche, les CHU doivent faire preuve de plus de flexibilité que les autres établissements afin de s'adapter à l'évolution de la demande et des besoins. Les rénovations fonctionnelles comprennent les travaux de rénovation, de réaménagement, de transformation ou de remplacement. Elles ne sont pas incluses dans le contrat de partenariat public-privé. Lorsque des rénovations fonctionnelles seront nécessaires, le CHU devra procéder par appels d'offres. En outre, au-delà de certaines sommes, il devra obtenir le consentement du consortium, qui, de son côté, sera responsable des travaux d'entretien et de renouvellement des infrastructures.
Qualité de la concurrence	La concurrence est essentielle au transfert effectif du risque. Le nombre élevé de candidats peut inciter les partenaires privés à concevoir leur projet de la façon la plus efficace possible et à minimiser les primes exigées pour couvrir les risques transférés, ce qui permet une optimisation de la dépense publique. Au contraire, en l'absence de concurrence, l'État assume le risque quelles que soient les conditions prévues dans le contrat de PPP. Dans une étude, l'OCDE mentionne que, lorsqu'il y a moins de trois soumissionnaires pour un contrat, il existe un danger accru de comportement opportuniste (monopolistique) de la part des soumissionnaires. En ce qui concerne le CHUM, le CRCHUM et le CUSM, seulement deux soumissionnaires se sont qualifiés et participent aux appels de propositions pour chacun des projets. Les risques soulevés par l'OCDE sont donc présents, et la vigilance s'impose pour s'assurer que les économies escomptées à la suite de l'analyse des dossiers d'affaires aient une chance de se concrétiser au moment de la clôture financière des ententes. À cause des limites du marché québécois, un problème découle de l'existence d'un certain enchevêtrement entre les firmes membres des équipes maîtres de gestion de projet et les firmes membres des consortiums qualifiés pour participer aux appels de propositions. S'il n'est pas géré adéquatement, ce problème pourrait fausser le jeu de la concurrence. En général, les lois du marché veulent que les primes de risque et le rendement exigés par le partenaire privé soient inversement proportionnels à la concurrence que suscite le projet.

Rapport du Vérificateur général du Québec à l'Assemblée nationale pour l'année 2009-2010

Tome II

CHAPITRE 6

Suivi d'une vérification de l'optimisation des ressources

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Table des matières

	Paragraphe
Introduction	**6.1.1**
Vérification interne au gouvernement du Québec	**6.2.1**
Conclusions générales	6.2.10
Leadership exercé par le Secrétariat du Conseil du trésor	6.2.12
Ressources	6.2.24
Validation des rapports annuels de gestion	6.2.27
Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne	6.2.31
Rôle du comité de vérification	6.2.38
Travaux de vérification interne	6.2.46
Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités	6.2.69

Les commentaires des entités apparaissent aux pages 6-19 et 6-20.

Abréviations et sigles

FRVI	Forum des responsables de la vérification interne	MSSS	Ministère de la Santé et des Services sociaux
IIA	(Institute of Internal Auditors) Institut des vérificateurs internes	SAAQ	Société de l'assurance automobile du Québec
MAPAQ	Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation	SCT	Secrétariat du Conseil du trésor

Introduction

6.1.1 Après un intervalle de quelques années, nos travaux de vérification donnent lieu à un suivi. Nous poursuivons alors l'objectif de voir si les recommandations formulées à l'époque ont été prises en compte et si les entités vérifiées ont remédié aux déficiences que nous avions relevées.

6.1.2 Cet exercice, qui vient compléter la vérification initiale, permet d'informer les parlementaires quant aux actions qui ont été entreprises pour pallier les difficultés dont nous faisions état. Lorsque des problèmes perdurent, nous en rappelons brièvement les causes et les conséquences et invitons les entités à poursuivre ou à intensifier leurs efforts.

6.1.3 Le tableau 1 présente le suivi dont traite le présent tome, avec la référence à la vérification initiale.

Tableau 1
Suivi dont traite le présent tome

Vérification d'origine	Rapport pour l'année concernée
Vérification interne au gouvernement du Québec	2004-2005, tome I, chapitre 4

6.1.4 À la faveur de ces travaux, nous avons donc effectué le suivi de 40 recommandations. Nous avons constaté que des progrès satisfaisants ont été réalisés, c'est-à-dire que ces recommandations ont été complètement ou largement appliquées, dans 78 p. cent des cas. De plus amples détails sont fournis dans la section suivante.

Vérification interne au gouvernement du Québec

Équipe :
Carole Bédard
Directrice de vérification par intérim
Souheil Hassine
Nathalie Lavoie

Travaux effectués auprès du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation, du ministère de la Santé et des Services sociaux, de la Société de l'assurance automobile du Québec et du Secrétariat du Conseil du trésor

6.2.1 La fonction de vérification interne au sein de l'administration gouvernementale québécoise a évolué au fil du temps. À ses débuts, dans les années 60, elle avait particulièrement pour objet la conformité avec les normes et les procédures en vigueur. Par la suite, elle s'est étendue graduellement à l'utilisation économique, efficiente et efficace des ressources.

6.2.2 Il est reconnu que la vérification interne constitue l'un des rouages importants du contrôle d'une organisation. Elle contribue à l'atteinte des objectifs de celle-ci parce qu'elle permet d'évaluer les processus de gestion des risques, de contrôle et de gouvernance, et de formuler des recommandations pour améliorer ces processus. D'ailleurs, les divers scandales financiers récents ont rappelé l'importance de systèmes de contrôle efficaces et l'intérêt de la transparence des organisations.

6.2.3 En mai 2004, l'État a rendu publique sa vision gouvernementale à l'égard de la fonction de vérification interne pour les trois prochaines années. Ainsi, il entendait renforcer les activités de vérification interne au sein des ministères et organismes, en garantir l'indépendance et en préserver la crédibilité.

6.2.4 En 2006, l'entrée en vigueur de la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* a instauré de nouvelles règles qui établissent les fonctions du comité de vérification et renforcissent son rôle. Ainsi, il doit être composé de membres indépendants. De plus, en vertu de cette loi, les activités de vérification interne s'exercent sous l'autorité de ce comité. Cependant, ces règles ne visent que les sociétés d'État et, par le fait même, excluent les ministères.

6.2.5 Par ailleurs, pour les années 2006 à 2008, les rapports de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* montrent que les mécanismes importants de vérification interne sont encore peu présents dans les organismes gouvernementaux et que ces derniers ont encore du chemin à parcourir (tableau 1).

Tableau 1
Vérification interne au gouvernement (en pourcentage)

	Ministères et organismes	Ministères		Organismes	
	2006	2007	2008	2007	2008
Réalisation de travaux de vérification	44,4	100,0	100,0	55,1	51,0
Mise en place d'une politique de vérification interne	38,3	86,4	90,9	18,4	22,4
Réalisation d'un plan annuel de vérification interne	n.d.	90,9	90,9	14,3	24,5
Création d'un comité de vérification	38,3	81,8	95,5	24,5	30,8

Source : Rapports de la présidente du Conseil du trésor et ministre responsable de l'Administration gouvernementale sur l'application de la *Loi sur l'administration publique* pour 2006-2007 et 2007-2008.

6.2.6 En 2004-2005, nous avons réalisé des travaux de vérification de l'optimisation des ressources concernant la vérification interne auprès de sept ministères et organismes. Ces travaux, dont les résultats ont été publiés dans le chapitre 4 du tome I du *Rapport à l'Assemblée nationale pour l'année 2004-2005*, avaient d'abord pour but d'obtenir l'assurance que le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) exerce le leadership voulu afin que la vérification interne joue le rôle auquel on s'attend. Nous voulions également nous assurer que les autres entités avaient mis en place des moyens pour que la vérification interne remplisse adéquatement son rôle. Enfin, nos travaux visaient à apprécier dans quelle mesure les travaux de vérification interne relatifs à la validation des rapports annuels de gestion des ministères et organismes avaient été menés avec le soin nécessaire et à vérifier si ces travaux facilitaient une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.

6.2.7 En plus du SCT, les entités vérifiées étaient alors les suivantes : le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation (MAPAQ) ; le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale ; le ministère des Finances du Québec ; le ministère de la Santé et des Services sociaux (MSSS) ; la Régie de l'assurance maladie du Québec et la Société de l'assurance automobile du Québec (SAAQ).

6.2.8 Lors de la vérification initiale, nous avions constaté qu'il y avait une volonté d'accorder de l'importance à la fonction de vérification interne, mais que, dans la réalité, la manifestation en était parfois timide. En effet, cette fonction ne jouait que partiellement le rôle qu'elle devrait normalement exercer, notamment parce que la haute direction ne lui accordait pas toute l'importance requise. La vérification interne était exercée de façon inégale d'une entité à l'autre sous plusieurs aspects ; par conséquent, le nombre, la nature et l'importance des lacunes que nous avions décelées variaient.

6.2.9 Ainsi, compte tenu de l'importance de la fonction de vérification interne, de la situation des organismes et des lacunes observées, nous avons procédé au suivi de la vérification effectuée en 2004-2005 auprès de quatre des sept entités vérifiées alors. Nos travaux de suivi, qui ont pris fin en juin 2009, ont visé le MAPAQ, le MSSS, la SAAQ et le SCT. Plus précisément, nous avons effectué un suivi de l'application de 40 des 102 recommandations formulées à l'époque. Celles relatives au SCT ont toutes fait l'objet du suivi. Quant aux autres, seules celles ayant, à notre avis, le plus d'impact sur les activités de la vérification interne ont été retenues. Parmi ces recommandations, mentionnons celles portant sur le cadre de gestion et l'indépendance de l'unité de vérification interne, la recommandation ayant trait aux orientations données par le comité de vérification à l'unité de vérification interne, les recommandations associées aux travaux de vérification interne et celles traitant de l'évaluation de la performance et de la reddition de comptes des activités. Nos travaux ont porté sur la période 2008-2009 ; toutefois, certains de nos commentaires peuvent se rapporter à des situations antérieures ou postérieures à cette période.

Conclusions générales

6.2.10 Nos présents travaux révèlent que, pour 78 p. cent des recommandations, les progrès enregistrés ont été jugés satisfaisants. De façon plus détaillée,

Progrès satisfaisants pour 78 p. cent des recommandations.

le SCT a réalisé des progrès satisfaisants pour 80 p. cent des recommandations. Pour ce qui est du MAPAQ, du MSSS et de la SAAQ, des progrès satisfaisants ont été enregistrés respectivement pour 77, 57 et 91 p. cent des recommandations.

6.2.11 Le tableau 2 dresse le bilan relatif à l'application de chacune de ces recommandations.

Tableau 2
Suivi des recommandations

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Sans objet	Entité non visée*
Leadership exercé				
Poursuivre ses travaux et affermir son leadership. Ainsi, il devrait				
• formuler de nouvelles orientations concernant la mise en place d'activités de vérification interne et le rôle attendu d'une telle fonction, notamment sur :				
– l'indépendance de la fonction ;				
– le processus de nomination, l'indépendance et la compétence des membres des comités de vérification ainsi que leur rôle et leurs responsabilités ;	SCT			MAPAQ MSSS SAAQ
– le fait que les ministères et organismes doivent s'assurer de la suffisance des ressources pour que les divers champs d'intervention dévolus à cette fonction soient abordés de façon convenable.				
• prévoir des moyens pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités en matière de vérification interne.	SCT			MAPAQ MSSS SAAQ
• soutenir et suivre la mise en œuvre des nouvelles orientations.	SCT			MAPAQ MSSS SAAQ
Ressources				
En consultation avec les ministères et organismes, élaborer une grille d'analyse des besoins permettant aux entités d'apprécier le niveau de ressources souhaitable pour que l'unité de vérification interne puisse jouer efficacement son rôle.	SCT			MAPAQ MSSS SAAQ
Validation des rapports annuels de gestion				
Déterminer des pratiques à favoriser relativement à la validation des rapports annuels de gestion pour faciliter la cohérence dans la portée, l'étendue et la nature des travaux de même que dans le libellé de l'opinion et pour contribuer à une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs.		SCT		MAPAQ MSSS SAAQ
Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne				
Revoir leur cadre de gestion relatif à la vérification interne pour y inclure les éléments manquants.	MAPAQ MSSS SAAQ			SCT
S'assurer que l'unité de vérification interne relève d'un niveau d'autorité assurant toute l'indépendance nécessaire à une telle fonction.	MAPAQ SAAQ			SCT MSSS

* Certaines des recommandations formulées lors de la vérification initiale ne visaient pas toutes les entités faisant l'objet de notre suivi.

Tableau 2
Suivi des recommandations (suite)

	Progrès satisfaisants	Progrès insatisfaisants	Sans objet	Entité non visée*
Rôle du comité de vérification				
S'assurer que le comité de vérification oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer son rôle de manière appropriée.	SAAQ	MAPAQ MSSS		SCT
Travaux de vérification interne				
Élaborer, chaque année, un plan de vérification en se basant sur les risques de l'organisation, lequel devrait comprendre les éléments essentiels tels qu'un budget de temps, un échéancier et les ressources nécessaires pour réaliser ce plan.	MAPAQ SAAQ	MSSS		SCT
Faire accepter ce plan officiellement par le sous-ministre ou le président-directeur général, et ce, en début d'année.	MAPAQ SAAQ			SCT MSSS
Adopter une stratégie à moyen terme prévoyant un échéancier pour tenir compte de l'ensemble des activités de l'organisation qui comportent un risque important.	MAPAQ SAAQ	MSSS		SCT
Procéder, de façon régulière et structurée, à un suivi du plan de vérification.	MAPAQ		MSSS	SCT SAAQ
Présenter ce suivi au plus haut dirigeant.	MAPAQ SAAQ		MSSS	SCT
Communiquer, de façon officielle et régulière, les résultats des travaux de vérification interne au plus haut dirigeant.	MAPAQ SAAQ			SCT MSSS
Obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action incluant un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations émanant des travaux de vérification interne.	MAPAQ MSSS		SAAQ	SCT
Surveiller périodiquement la suite donnée aux constatations et aux recommandations formulées dans les rapports de l'unité de vérification interne.	SAAQ	MAPAQ	MSSS	SCT
Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités				
Améliorer leur reddition de comptes sur les activités de vérification interne et la présenter, en temps opportun, au plus haut dirigeant.	MSSS SAAQ	MAPAQ		SCT
Effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe attendue d'ici le 1er janvier 2007 pour se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes.	MAPAQ MSSS	SAAQ		SCT
Total des recommandations	**28**	**8**	**4****	
Pourcentage des recommandations	**78 %**	**22 %**		

* Certaines des recommandations formulées lors de la vérification initiale ne visaient pas toutes les entités faisant l'objet de notre suivi.

** Les recommandations sans objet ne sont pas considérées à des fins statistiques puisque les entités n'ont pas eu l'occasion de les appliquer.

Leadership exercé par le Secrétariat du Conseil du trésor

6.2.12 Le Conseil du trésor, soutenu par le Secrétariat, peut déterminer des orientations portant sur les principes ou les pratiques à promouvoir en matière de ressources humaines, budgétaires, matérielles ou informationnelles. Ces orientations servent de référence aux ministères et organismes et le SCT les soutient dans leur mise en œuvre.

6.2.13 Son rôle à l'égard des orientations concernant la vérification interne est donc essentiel non seulement pour aider les ministères et organismes dans la mise en œuvre de ces orientations, mais aussi pour en surveiller l'application et procéder à leur évaluation. Soulignons que le Conseil du trésor a adopté en 1989 une directive, modifiée à quelques reprises, obligeant les ministères et organismes à mettre en place des mécanismes de vérification interne.

6.2.14 Nos travaux de 2004-2005 montraient que le leadership du SCT devait être affermi afin que des orientations gouvernementales qui tiennent compte du contexte en matière de vérification interne soient adoptées promptement et mises en œuvre. Ces travaux avaient aussi fait ressortir l'absence de mécanismes de soutien pour aider les entités de petite taille à assumer leurs responsabilités à l'égard de la vérification interne. Nos travaux de suivi révèlent que les progrès réalisés à l'égard des recommandations portant sur le leadership sont jugés satisfaisants.

Élaboration de nouvelles orientations

6.2.15 Depuis la vérification initiale, de nouvelles orientations ont été déterminées et diffusées par le SCT en 2006. Ces dernières insistent sur l'indépendance de la fonction de la vérification interne et encadrent le comité de vérification. On y trouve aussi une préoccupation à l'égard des ressources nécessaires pour que cette fonction puisse jouer pleinement son rôle. Les progrès réalisés sont ainsi satisfaisants.

6.2.16 D'après ces orientations, le sous-ministre, le dirigeant d'organisme ou, le cas échéant, le conseil d'administration doit notamment accomplir les actions suivantes :

- nommer une personne responsable de la vérification interne qui devrait relever directement de lui pour conférer à celle-ci un maximum d'indépendance. Cette personne devrait informer avec diligence les membres du comité de vérification de tout élément qui peut avoir des répercussions significatives sur l'indépendance de la fonction ;
- allouer les ressources nécessaires à la réalisation des travaux qui sont dévolus à cette fonction ;
- constituer un comité de vérification, en déterminer le mandat et nommer les membres, ou encore conclure une entente de service pour recourir aux services d'un comité de vérification d'un ministère ou d'un organisme.

6.2.17 D'autre part, les nouvelles orientations précisent que le comité de vérification devrait être composé d'un minimum de trois membres, dont au moins un devrait être de l'extérieur du ministère ou du l'organisme. Les membres devraient posséder des connaissances en gestion administrative et au moins l'un d'eux devrait avoir une expertise en matière comptable ou financière. Voici certaines des responsabilités de ce comité :

- recommander les plans annuels et pluriannuels des travaux de vérification interne et formuler des avis sur les ressources de l'unité ;
- examiner les rapports produits et les recommandations faites par cette unité ;
- surveiller et apprécier la qualité des activités et des travaux réalisés par l'unité en tenant compte des cadres de référence applicables en la matière.

Soutien aux entités de petite taille

6.2.18 Quant à la recommandation portant sur le soutien aux entités de petite taille, nos travaux de suivi montrent que diverses actions au niveau gouvernemental ont été accomplies depuis la vérification initiale. En effet, selon le document *Offre intégrée de services partagés* publié en 2006, le centre interministériel de services partagés de Revenu Québec fournit officiellement des services de vérification interne à d'autres ministères et organismes. Actuellement, en plus de Revenu Québec, certaines entités, dont le Centre de services partagés du Québec, offrent de façon informelle leurs services pour réaliser des travaux de vérification interne dans d'autres ministères et organismes. Il s'agit davantage d'initiatives individuelles que de résultats d'une action concertée. En effet, le SCT est peu impliqué à cet égard et n'effectue pas de coordination. D'ailleurs, il ne détient pas d'information montrant que les petites entités ont le soutien nécessaire pour la mise en place de leur fonction de vérification interne.

6.2.19 D'autre part, le SCT a élaboré un questionnaire qu'il a transmis aux responsables de la vérification interne des ministères et organismes en août 2009. Les résultats de ce sondage permettront au SCT de connaître les ressources dont les directions de vérification interne disposent et les mandats que ces directions accomplissent.

6.2.20 Ainsi, bien que le SCT n'ait pas été à l'origine de certaines actions, nous évaluons tout de même que les progrès enregistrés à l'égard du soutien aux entités de petite taille sont satisfaisants. Nous invitons le SCT à mener à terme la collecte d'information qu'il a entreprise afin d'identifier les entités de petite taille qui pourraient avoir besoin de soutien et, ainsi, d'assumer pleinement son leadership.

Soutien et suivi de la mise en œuvre des nouvelles orientations

6.2.21 Pour ce qui est de la recommandation relative au soutien et à la mise en œuvre des nouvelles orientations, le questionnaire mentionné ci-dessus porte notamment sur l'organisation de la fonction de vérification interne et les champs d'activité y afférents, le comité de vérification de même que la politique, le plan et les rapports de vérification interne. Un tel questionnaire devrait permettre au SCT d'avoir un portrait à jour de la fonction de vérification interne. Ainsi, il pourrait proposer des améliorations en vue de renforcer cette fonction, de soutenir les entités quant à leurs besoins et de faire le suivi de la mise en œuvre des nouvelles orientations.

6.2.22 D'autre part, le SCT mentionne qu'il soutient les ministères et les organismes dans la mise en œuvre des nouvelles orientations s'ils le lui demandent. En outre, il a préparé un guide pour faciliter la mise en place de la fonction de vérification interne dans les ministères et organismes.

6.2.23 En conséquence, même si la collecte de données et l'analyse des questionnaires ne sont pas encore terminées, nous concluons que les progrès enregistrés sont satisfaisants.

Ressources

6.2.24 Pour être en mesure de remplir son mandat et d'aborder de façon convenable les divers champs d'intervention qui lui sont normalement dévolus, l'unité de vérification interne doit posséder des ressources suffisantes sur les plans quantitatif et qualitatif.

6.2.25 Lors de la vérification de 2004-2005, il existait très peu d'outils dans les entités vérifiées pour évaluer la suffisance des ressources humaines. Des points de repère pour aider les entités à apprécier le niveau de ressources souhaitable n'avaient pas été déterminés.

6.2.26 Le guide ayant trait à la mise en place de la fonction de vérification interne que nous avons mentionné plus haut inclut une démarche structurée qui permet à un ministère ou à un organisme d'établir les éléments à prendre en compte quant aux ressources à allouer à sa fonction de vérification interne. Les progrès sont donc jugés satisfaisants.

Validation des rapports annuels de gestion

6.2.27 Lors de la vérification initiale, les utilisateurs des rapports annuels de gestion n'étaient pas en mesure de bien comprendre les opinions formulées par les unités de vérification interne. Même si ces opinions étaient semblables, les travaux réalisés par la vérification interne différaient quant à leur portée, à leur étendue et à leur nature, de sorte qu'il n'existait pas de cohérence à l'échelle gouvernementale.

6.2.28 D'autre part, malgré l'existence d'un guide de validation des rapports annuels de gestion élaboré par le Forum des responsables de la vérification interne (FRVI)[1], les unités de vérification interne avaient une compréhension différente du travail à faire. Cela s'expliquait notamment par le fait que le SCT n'avait pas déterminé les pratiques à favoriser concernant la portée, l'étendue et la nature des travaux ni le type d'opinion à formuler. Cette situation ne favorisait pas une compréhension uniforme des résultats par les utilisateurs des rapports annuels de gestion.

1. Lors de la vérification initiale, le FRVI portait le nom de Comité des responsables de la vérification interne (CRVI). Le forum regroupe les responsables de la vérification interne des ministères et organismes ainsi que de certaines entreprises du gouvernement et vise à favoriser la gestion efficiente et efficace des ministères et des organismes par ses différents travaux de promotion relatifs à la vérification interne.

Pratiques à favoriser pour la validation des rapports annuels de gestion non déterminées.

6.2.29 La situation a peu évolué depuis la vérification initiale. En effet, le SCT n'a toujours pas défini les pratiques à favoriser relativement à la validation des rapports annuels de gestion. Il donne comme référence le guide élaboré par le FRVI, lequel propose différentes options quant à la portée, à l'étendue et à la nature des travaux ainsi qu'au type d'opinion à formuler. D'ailleurs, la nature des travaux, leur portée et les opinions formulées par les vérificateurs internes des ministères et organismes diffèrent d'une entité à l'autre.

6.2.30 En septembre 2009, le SCT a informé le FRVI qu'il souhaitait que le guide de validation porte dorénavant sa signature. Il a également mentionné qu'il désirait, avec sa collaboration, procéder à la révision de ce guide. Dans un souci de cohérence gouvernementale, il veut notamment déterminer la portée et l'envergure des travaux à mener en matière de validation des rapports annuels de gestion. Étant donné que les travaux ne sont pas encore amorcés, nous concluons que les progrès enregistrés à ce sujet sont insatisfaisants et nous encourageons le SCT à accomplir ces travaux.

Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne

6.2.31 L'unité de vérification interne doit disposer d'un cadre de gestion qui précise son mandat. Ce cadre de gestion porte notamment sur les éléments suivants : l'indépendance de la vérification interne, ses champs d'intervention, les rôles et les responsabilités des divers acteurs, les ressources nécessaires, la planification des activités, l'exécution des travaux, la reddition de comptes et l'évaluation de la performance de l'unité.

6.2.32 En 2004-2005, même si toutes les entités vérifiées possédaient un cadre de gestion, certains éléments étaient manquants. De plus, l'indépendance nécessaire n'était pas au rendez-vous, les responsables de certaines unités de vérification interne ne relevant pas directement de la plus haute autorité. Lors de nos travaux de suivi, les progrès des entités ont été jugés satisfaisants (tableau 3).

Tableau 3
Cadre de gestion et indépendance de l'unité de vérification interne

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Revoir leur cadre de gestion relatif à la vérification interne pour y inclure les éléments manquants.	■	■	■	–
S'assurer que l'unité de vérification interne relève d'un niveau d'autorité assurant toute l'indépendance nécessaire à une telle fonction.	■	–	■	–

■ Progrès satisfaisants – Entité non visée

6.2.33 En effet, le cadre de gestion du MAPAQ ne comprenait pas à l'époque de description des rôles et des responsabilités des acteurs autres que le comité de vérification. Depuis, la direction de la vérification interne du ministère a développé une méthode basée sur les normes de l'Institut des vérificateurs internes (IIA). Cette dernière vise à assurer le respect des normes et permet d'uniformiser les façons de faire. Conformément à cette méthode, une politique de vérification interne a été préparée. Celle-ci inclut une définition des rôles et des responsabilités des différents acteurs. Selon l'entité, elle devrait être approuvée lors de la réunion du prochain comité ministériel de vérification, prévue à l'automne 2009. Bien que cette politique ne soit pas encore adoptée, les progrès sont considérés comme satisfaisants. Nous encourageons le MAPAQ à l'approuver dans les plus brefs délais.

6.2.34 En 2004-2005, le cadre de gestion interne du MSSS limitait les activités de vérification interne aux unités administratives du ministère. Nos travaux de suivi montrent que la politique de vérification interne du ministère a été modifiée ; elle précise désormais que la Direction de la vérification interne pourrait être amenée à procéder à des travaux dans le réseau de la santé et des services sociaux. À l'heure actuelle, un mandat ayant trait au réseau est en cours.

6.2.35 D'autre part, lors de la vérification initiale, le cadre de gestion de la SAAQ était muet sur la suffisance des ressources de l'unité de vérification interne. Depuis, la politique de vérification interne a été remaniée et prévoit maintenant que le président et chef de la direction s'assure que l'unité de vérification interne dispose des ressources suffisantes pour exécuter son mandat.

6.2.36 À l'époque, les cadres de gestion du MAPAQ et de la SAAQ précisaient que la fonction de vérification interne doit s'exercer de manière indépendante. Dans les faits, les responsables des unités de vérification interne de ces entités ne dépendaient pas directement de la plus haute autorité.

6.2.37 Cette situation a été corrigée dans ces deux entités. En effet, l'unité de vérification du MAPAQ relève du sous-ministre depuis avril 2005. Quant à la SAAQ, la Direction de la vérification interne et de l'évaluation des programmes relève désormais du comité de vérification depuis mai 2007, conformément à la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État*.

La vérification interne relève désormais du plus haut dirigeant.

Rôle du comité de vérification

6.2.38 L'existence d'un comité de vérification qui oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer convenablement son rôle est primordiale. D'ailleurs, comme nous l'avons mentionné auparavant, les orientations gouvernementales de 2006 confient certaines responsabilités au comité de vérification : recommander les plans annuels et pluriannuels des travaux de vérification interne et formuler des avis sur les ressources de l'unité ; examiner les rapports produits et les recommandations faites par celle-ci ; surveiller et apprécier la qualité des activités et des travaux réalisés par l'unité en tenant compte des cadres de référence applicables en la matière. Rappelons que la *Loi sur la gouvernance des sociétés d'État* – loi à laquelle est assujettie la SAAQ – a instauré de nouvelles règles qui établissent les fonctions du comité de vérification et renforcent le rôle de ce dernier. Ainsi, les activités de vérification interne s'exercent sous l'autorité de ce comité.

6.2.39 Lors de la vérification initiale, toutes les entités s'étaient dotées d'un comité de vérification. Toutefois, ces comités n'orientaient pas convenablement les unités de vérification interne et ne les aidaient pas réellement à jouer de manière appropriée leur rôle. La situation a peu changé au MAPAQ et au MSSS, alors qu'elle est maintenant satisfaisante à la SAAQ (tableau 4).

Les comités de vérification des deux ministères n'orientent pas suffisamment les travaux.

Tableau 4
Rôle du comité de vérification

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
S'assurer que le comité de vérification oriente l'unité de vérification interne et l'aide à jouer son rôle de manière appropriée.	♦	♦	■	–

■ Progrès satisfaisants ♦ Progrès insatisfaisants – Entité non visée

6.2.40 Pour ce qui est du MAPAQ, la fréquence des rencontres du comité de vérification, de même que les sujets abordés ne permettent toujours pas au comité de bien orienter les travaux de vérification interne. Par exemple, le comité de vérification ne s'est pas réuni en 2008-2009. Certes, il s'était réuni en février 2008, mais cette rencontre avait porté sur un seul sujet, soit les résultats d'une mission de vérification. D'autres sujets auraient pourtant pu être traités, tels le plan de vérification, le suivi de ce plan, le suivi des recommandations des missions des années antérieures ou le niveau des ressources affectées à la vérification interne. La réunion suivante du comité a eu lieu en mai 2009 et a porté uniquement sur le plan triennal de vérification. Pourtant, l'unité de vérification interne avait produit des rapports en janvier et en mars 2009, rapports dont les membres du comité avaient reçu une copie. Nous considérons donc que les progrès enregistrés sont insatisfaisants.

6.2.41 En ce qui concerne le MSSS, nos travaux de suivi montrent que le comité de vérification pourrait mieux orienter les travaux de l'unité de vérification interne. Par exemple, le comité n'a pas demandé qu'un plan pluriannuel de vérification basé sur les risques soit dressé. En outre, il n'a pas exigé de rapport annuel d'activité pour 2007-2008.

6.2.42 Par ailleurs, le comité n'a pas formulé d'avis sur les ressources nécessaires à la réalisation des travaux en matière de vérification interne. Bien que le réseau de la santé et des services sociaux fasse partie depuis 2007 du périmètre comptable du gouvernement, aucun changement n'a été apporté à l'équipe, laquelle se compose toujours de deux professionnels et d'un cadre. Le fait d'ajouter ce réseau dans le champ de compétence augmente pourtant la somme de travail à effectuer.

6.2.43 Toutefois, nous avons noté à la lecture des comptes rendus du comité que les membres discutent des éléments qui leur sont présentés par la Direction de la vérification interne. La fréquence des réunions, soit quatre en 2008-2009, pourrait permettre au comité d'orienter les travaux de vérification interne.

6.2.44 Somme toute, nous considérons que des progrès restent à faire en la matière et nous encourageons le ministère à s'assurer que le comité de vérification oriente davantage les travaux de vérification interne.

6.2.45 Quant à la SAAQ, nos travaux de suivi révèlent que le comité de vérification oriente maintenant les travaux de vérification interne. Au cours de 2008, le comité s'est réuni à huit reprises. Il a approuvé la planification et a discuté des mandats proposés. Le comité a également exigé un suivi des recommandations antérieures et il a été convenu qu'un suivi lui serait présenté tous les six mois. Cependant, il ne s'est pas prononcé sur la suffisance des ressources affectées à l'unité de vérification interne. De plus, signalons qu'à chaque rencontre du comité, la directrice de la vérification interne et de l'évaluation des programmes et les membres du comité de vérification délibèrent à huis clos. Nous concluons donc que les progrès réalisés en la matière sont satisfaisants.

Travaux de vérification interne

Planification en fonction des risques

6.2.46 Une planification des activités de vérification interne que l'on établit de façon organisée en tenant compte des risques de l'organisation constitue une base pour que l'utilité de ces activités soit maximisée.

6.2.47 Lors de la vérification initiale, les entités élaboraient généralement un plan annuel pour les activités de vérification interne. Toutefois, la planification des activités n'était généralement pas établie selon une méthode structurée et en fonction des risques de l'ensemble de l'organisation. De plus, le plan n'était pas toujours accepté par les hauts dirigeants. Enfin, aucune des entités vérifiées n'avait adopté de stratégie sur un horizon supérieur à un an. Nos travaux de suivi montrent que la situation s'est améliorée à plusieurs égards (tableau 5).

Tableau 5
Planification en fonction des risques

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Élaborer, chaque année, un plan de vérification en se basant sur les risques de l'organisation, lequel devrait comprendre les éléments essentiels tels qu'un budget de temps, un échéancier et les ressources nécessaires pour réaliser ce plan.	■	♦	■	–
Faire accepter ce plan officiellement par le sous-ministre ou le président-directeur général, et ce, en début d'année.	■	–	■	–
Adopter une stratégie à moyen terme prévoyant un échéancier pour tenir compte de l'ensemble des activités de l'organisation qui comportent un risque important.	■	♦	■	–

■ Progrès satisfaisants ♦ Progrès insatisfaisants – Entité non visée

6.2.48 Nos travaux montrent que le MAPAQ et la SAAQ se sont dotés d'une planification triennale qui est révisée annuellement.

6.2.49 Dans le cas du MAPAQ, le plan, basé sur les risques, couvre la période 2009-2012. Il a été adopté en mai 2009 par le comité de vérification, qui inclut le sous-ministre. Il est également prévu que ce plan soit révisé annuellement.

6.2.50 Quant à la SAAQ, son plan 2008-2010 est également basé sur l'analyse des risques de la Société. Alors qu'il avait été adopté tardivement par le comité de vérification en 2008, soit en juin, il en a été tout autrement lors de la révision annuelle de 2009. En effet, le plan a été approuvé en février, l'année financière de la SAAQ s'étalant du 1er janvier au 31 décembre. Bien que de l'information par mandat soit disponible dans d'autres documents, il serait souhaitable que le plan contienne de l'information plus détaillée sur chacun des mandats, telle que les ressources qui y sont affectées et l'échéancier. Compte tenu des actions accomplies, les progrès enregistrés sont jugés satisfaisants.

6.2.51 D'autre part, le MSSS a réalisé un document de planification pour 2008-2009. Toutefois, il ne contient pas tous les éléments recherchés dans un tel plan, dont un budget de temps, un échéancier et les ressources nécessaires pour réaliser les travaux. Il est à noter que cette année financière a été marquée par le départ à la retraite du directeur de la vérification interne et l'arrivée d'une nouvelle gestionnaire, qui est en poste depuis janvier 2009.

6.2.52 Pour l'année en cours, soit 2009-2010, le comité de vérification a adopté un plan en juin. Compte tenu des ressources disponibles et des mandats statutaires que doit réaliser la direction, le plan inclut un seul mandat basé sur les risques, lequel a été commencé en 2008-2009. De plus, bien que ce plan contienne une évaluation des efforts requis en jours-personnes, il n'inclut pas de calendrier par mandat. Le ministère a réalisé une analyse des risques de son entité en 2008, mais l'unité de vérification interne ne s'est pas dotée d'une planification à long terme qui lui permettrait de couvrir les risques recensés. La vérification interne précise cependant qu'elle apporte son soutien aux directions générales qui doivent produire un plan d'action relativement à certains risques identifiés par le ministère. Toutefois, nous considérons que les progrès sont insatisfaisants et nous invitons le ministère à poursuivre ses efforts.

Suivi du plan de vérification

6.2.53 Le suivi du plan de vérification permet à l'autorité compétente d'avoir régulièrement un portrait suffisamment précis de l'avancement des travaux prévus dans le plan, d'apprécier si celui-ci pourra se réaliser dans son ensemble et d'assister l'unité de vérification interne dans l'exercice de ses choix.

6.2.54 En 2004-2005, les responsables de la vérification interne ne faisaient pas toujours le suivi de leur plan de vérification de manière structurée ; de plus, il n'était pas toujours présenté au plus haut dirigeant. Nos travaux de suivi montrent que des progrès ont été réalisés à l'égard de certaines recommandations (tableau 6).

Tableau 6
Suivi du plan de vérification

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Procéder, de façon régulière et structurée, à un suivi du plan de vérification.	■	s.o.	–	–
Présenter ce suivi au plus haut dirigeant.	■	s.o.	■	–

■ Progrès satisfaisants – Entité non visée

6.2.55 Pour ce qui est du MAPAQ, le projet de politique mentionne qu'un suivi périodique du plan de vérification doit être fait. Ce ministère et la SAAQ nous assurent que leur suivi est présenté à la haute direction. Même si ces deux entités devraient documenter davantage ces suivis, nous considérons que les progrès enregistrés sont satisfaisants.

Un suivi du plan de vérification est effectué dans deux entités.

6.2.56 Quant au MSSS, il n'a pas été en mesure de mettre en application les recommandations, étant donné le peu d'éléments inclus dans son plan de vérification pour 2008-2009. Toutefois, il mentionne qu'il compte mettre en place un suivi trimestriel du plan de vérification à compter de l'année financière en cours, soit 2009-2010, et qu'il veut le présenter au sous-ministre et au comité de vérification.

Communication des constatations et des recommandations

6.2.57 Pour être utiles, les constatations et les recommandations résultant des travaux de vérification doivent être communiquées aux personnes concernées, soit les gestionnaires des activités vérifiées, le plus haut dirigeant de l'entité et le comité de vérification.

6.2.58 Or, lors de la vérification initiale, les rapports produits n'étaient pas toujours acheminés de façon officielle au plus haut dirigeant. Nos travaux de suivi montrent que les entités concernées ont donné suite à notre recommandation (tableau 7).

Résultats des travaux communiqués au plus haut dirigeant.

Tableau 7
Communication des constatations et des recommandations

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Communiquer, de façon officielle et régulière, les résultats des travaux de vérification interne au plus haut dirigeant.	■	–	■	–

■ Progrès satisfaisants – Entité non visée

6.2.59 Pour le MAPAQ, les rapports de vérification sont transmis au sous-ministre et au comité ministériel de vérification.

6.2.60 Quant à la SAAQ, quoiqu'un seul rapport ait été produit pendant la période couverte par nos travaux, les résultats préliminaires ont été présentés au président et chef de la direction et au comité de vérification. Ces deux derniers devraient recevoir par la suite le rapport définitif.

Surveillance des suites données aux constatations et aux recommandations

6.2.61 Pour être en mesure de juger de l'importance accordée par les gestionnaires aux travaux de vérification interne, il est fondamental d'obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action accompagné d'un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations formulées. De plus, les unités de vérification interne doivent être à même d'apprécier le degré de mise en œuvre de leurs recommandations et d'évaluer la valeur ajoutée de leurs travaux.

6.2.62 À l'époque, les entités n'obtenaient pas toujours des secteurs vérifiés un plan d'action pour la mise en œuvre des recommandations. Par ailleurs, la documentation disponible ne permettait pas de démontrer qu'une surveillance de la suite donnée aux résultats communiqués antérieurement était effectuée périodiquement. Nos travaux de suivi montrent que des progrès ont été faits (tableau 8).

Tableau 8
Surveillance des suites données aux constatations et aux recommandations

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Obtenir des secteurs vérifiés un plan d'action incluant un échéancier, ce plan étant élaboré en vue de donner suite aux recommandations émanant des travaux de vérification interne.	■	■	s.o.	–
Surveiller périodiquement la suite donnée aux constatations et aux recommandations formulées dans les rapports de l'unité de vérification interne.	♦	s.o.	■	–

■ Progrès satisfaisants ♦ Progrès insatisfaisants – Entité non visée

6.2.63 En ce qui concerne le MAPAQ, un plan d'action a été obtenu des secteurs vérifiés lorsque c'était requis.

6.2.64 Pour le MSSS, une mission de vérification a été terminée en 2008-2009 et un plan d'action a été présenté.

6.2.65 Depuis 2004-2005, la direction de la vérification interne à la SAAQ a subi d'importants mouvements de personnel. Plusieurs directeurs se sont succédé et l'équipe de vérification a été entièrement renouvelée. La nouvelle directrice est en place depuis mai 2007 et l'équipe a été complétée seulement en août 2008. Aucun rapport de vérification n'ayant été produit au moment de nos travaux, la recommandation n'a pu être appliquée.

6.2.66 Par ailleurs, en ce qui concerne la recommandation portant sur le suivi périodique des constatations et des recommandations formulées dans les rapports de l'unité de vérification interne, nos travaux montrent que, pour le MAPAQ, plusieurs suivis relatifs à des mandats réalisés au cours des années antérieures n'ont pas été effectués.

6.2.67 Du côté du MSSS, il y a eu un rapport de vérification produit depuis notre vérification initiale. Le rapport définitif ayant été déposé en octobre 2008, le ministère n'a pu mettre en application notre recommandation, compte tenu du délai trop court.

6.2.68 Pour ce qui est de la SAAQ, le comité de vérification a décidé de faire un suivi tous les six mois. Il a reçu la liste complète des recommandations de 2002 à 2007 et a demandé qu'en 2009, un suivi des recommandations de deux mandats en particulier soit effectué par l'unité de vérification interne. Par conséquent, nous considérons que les progrès enregistrés sont satisfaisants.

Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités

6.2.69 Les principes de saine gestion exigent que l'unité de vérification interne produise une reddition de comptes de ses activités et la remette à la plus haute autorité et au comité de vérification en temps opportun. Cette reddition de comptes devrait comprendre une évaluation de la performance de l'entité en fonction d'indicateurs mesurables. Au cours des dernières années, les entités ont accompli diverses actions pour donner suite à nos recommandations (tableau 9).

Tableau 9
Évaluation de la performance et reddition de comptes des activités

	MAPAQ	MSSS	SAAQ	SCT
Améliorer leur reddition de comptes sur les activités de vérification interne et la présenter, en temps opportun, au plus haut dirigeant.	♦	■	■	–
Effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe attendue d'ici le 1er janvier 2007 pour se conformer aux normes de l'Institut des vérificateurs internes.	■	■	♦	–

■ Progrès satisfaisants ♦ Progrès insatisfaisants – Entité non visée

6.2.70 Nos travaux de suivi montrent que le MAPAQ n'a pas produit de rapport d'activité concernant l'unité de vérification interne pour 2008-2009. Quant au MSSS et à la SAAQ, ils ont tous deux produit un tel document en 2008-2009, lequel a été déposé au comité de vérification en temps opportun. Ces documents contiennent notamment de l'information sur les faits saillants et les mandats réalisés. Pour le MSSS et la SAAQ, nous jugeons donc que les progrès réalisés sont satisfaisants.

Reddition de comptes des activités : peu de progrès au MAPAQ.

6.2.71 Par ailleurs, en vertu du cadre de pratiques professionnelles de l'IIA, des évaluations tant internes qu'externes des activités de vérification interne doivent être menées. À l'époque, nous avions recommandé aux entités d'effectuer une évaluation interne d'assurance qualité en vue de l'évaluation externe.

6.2.72 Le MAPAQ s'est livré à l'évaluation interne en 2007. Les résultats de cet exercice ont été utilisés pour élaborer une méthode basée sur les normes de l'IIA.

6.2.73 Le MSSS, pour sa part, a procédé différemment et a fait effectuer directement une évaluation externe d'assurance qualité au cours de l'exercice 2006-2007. À la suite du rapport d'évaluation, le ministère a élaboré un plan d'action pour suivre les recommandations figurant dans ce rapport.

6.2.74 Compte tenu des récentes modifications à l'équipe de vérification interne de la SAAQ, ni l'évaluation interne ni l'évaluation externe n'ont pu être réalisées. Toutefois, en 2008, un plan d'action a été produit pour s'assurer que la fonction de vérification interne de la SAAQ est conforme aux normes en vigueur. L'unité de vérification interne prévoit procéder à l'autoévaluation à la fin de 2009 et à l'évaluation externe en 2010. Étant donné que ces évaluations ne sont pas encore faites, nous concluons que les progrès accomplis sont insatisfaisants.

6.2.75 Commentaires du Secrétariat du Conseil du trésor

« Concernant les outils disponibles pour les travaux de vérification interne relatifs aux rapports annuels de gestion, le Secrétariat du Conseil du trésor prend acte des recommandations du Vérificateur général.

« Nous procéderons au cours des prochaines semaines à la révision du guide sur la vérification des rapports annuels de gestion des agences, des ministères et des organismes afin de déterminer la nature, la portée et l'étendue des travaux à mener en la matière et d'assurer ainsi la cohérence gouvernementale. »

6.2.76 Commentaires du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation

« Le ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation est d'accord avec le Vérificateur général sur son appréciation concernant les résultats des actions entreprises depuis le dépôt de son rapport de 2004-2005. Le ministère entend poursuivre ses efforts pour mettre en œuvre de façon satisfaisante les recommandations qui lui étaient adressées dans ce rapport. »

6.2.77 Commentaires du ministère de la Santé et des Services sociaux

« Le ministère de la Santé et des Services sociaux prend bonne note des constatations formulées dans le rapport de suivi du Vérificateur général. Il considère que la fonction de vérification interne a progressé depuis l'année 2004-2005 et il est de son intention de continuer à la faire évoluer et ce, tant au ministère que dans son réseau.

« **Comité de vérification.** Concernant le comité ministériel de vérification, il faut souligner que les travaux du comité ont évolué dans le temps. Quant au volet reddition de comptes, en 2008-2009, un rapport d'activité de la Direction de la vérification interne (DVI) a été présenté au comité pour approbation. En 2009-2010, des indicateurs de résultats de la DVI ont été définis et approuvés; ils permettront au comité de mieux mesurer la performance de la vérification interne. De plus, un membre externe au ministère et à son réseau devrait être nommé pour faire partie du comité ministériel de vérification. Par ailleurs, le niveau de ressources en vérification interne fera l'objet de réflexions par le comité suite aux modifications proposées concernant la gouvernance du ministère et de son réseau.

« **Travaux de vérification interne.** La planification des travaux de vérification interne sera améliorée pour prendre plus en compte les risques. Déjà, les risques majeurs du ministère ont été identifiés et évalués au cours de l'année 2008 et le plan d'action annuel 2009-2010 de la DVI, approuvé par le comité ministériel de vérification, comporte un mandat portant sur un risque majeur du ministère. De plus, une politique de gestion intégrée du risque a été approuvée en 2009 et elle sera mise en application progressivement à compter de cet automne. Cette politique devrait permettre à moyen terme l'identification et l'évaluation de l'ensemble des risques stratégiques et opérationnels du ministère. Par la suite, la DVI sera en mesure de davantage planifier ses activités en fonction des risques et sur une base pluriannuelle. Par ailleurs, dans le but d'améliorer la reddition de comptes, la DVI effectue, à compter de 2009-2010, un suivi trimestriel de son plan d'action annuel auprès du sous-ministre et du comité de vérification du ministère.

« Le ministère estime que les mesures nécessaires sont et seront mises en place à court et moyen termes afin que la fonction de vérification interne puisse remplir adéquatement son rôle. »

6.2.78 Commentaires de la Société de l'assurance automobile du Québec

« Nous sommes d'accord avec les conclusions du Vérificateur général quant au progrès réalisé par la Société relativement à l'application des recommandations formulées dans son rapport de 2004-2005.

« Cependant, nous souhaiterions apporter certaines précisions concernant la recommandation pour laquelle vous jugez nos progrès insatisfaisants. Il s'agit de la réalisation d'une évaluation interne et externe de l'assurance qualité de la direction de la vérification interne avant le 1er janvier 2007. Il est vrai qu'une telle évaluation n'a pas été réalisée avant la date prévue. Toutefois, nous tenons à rappeler que la direction de la vérification interne a été renouvelée et qu'une nouvelle directrice a été nommée en mai 2007. Cette dernière a dû revoir l'ensemble des processus de vérification afin de se conformer aux normes internationales pour la pratique professionnelle de l'audit interne de l'Institut des vérificateurs internes (IIA). Les résultats des travaux en font d'ailleurs foi. Ainsi, nous jugeons, en considérant l'ampleur de la tâche, que la Société de l'assurance automobile du Québec a mis tout en œuvre afin de se conformer à votre recommandation. »

VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL
DU QUÉBEC

Signification du logo

Un édifice bien reconnaissable, le Parlement, où siège l'Assemblée nationale, autorité de qui le Vérificateur général tient sa mission et à qui il rend compte.

Trois traits dynamiques, illustrant à la fois :

- les trois types de vérifications réalisées par son personnel, à savoir la vérification financière, celle de la conformité avec les lois, les règlements, les politiques et les directives ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources ;
- les trois éléments qui sont examinés lors des travaux en matière d'optimisation des ressources : l'économie, l'efficience et l'efficacité ;
- les trois domaines – social, économique et environnemental – liés aux enjeux concernant le développement durable.

Véritable signe distinctif, le logo du Vérificateur général illustre bien que cette institution, en constante évolution, vise à seconder les élus dans leur volonté d'assurer la saine gestion des fonds publics, au bénéfice des citoyennes et citoyens du Québec.

Le vérificateur général du Québec

Le Vérificateur général relève exclusivement de l'Assemblée nationale. Cette dernière nomme le titulaire de cette fonction sur une proposition présentée par le premier ministre et adoptée par au moins les deux tiers des députés.

La durée de son mandat est de 10 ans, non renouvelable. La *Loi sur le vérificateur général* précise ses devoirs et ses pouvoirs.

Le Vérificateur général favorise, par la vérification, l'exercice du contrôle parlementaire sur les actes du gouvernement, de ses ministères et de ses organismes.

Il effectue la vérification financière, celle de la conformité des opérations avec les lois, règlements, énoncés de politique et directives, ainsi que la vérification de l'optimisation des ressources.

Il exerce ses responsabilités à l'égard des organismes publics ainsi que des organismes et des entreprises du gouvernement. Il a également compétence en matière de vérification se rapportant aux fonds versés sous forme de subventions.

Sauf pour les obligations prévues dans la loi, le Vérificateur général détermine lui-même les travaux qu'il effectue et établit le contenu de son rapport à l'Assemblée nationale.

M. Renaud Lachance occupe la fonction de Vérificateur général du Québec depuis le 9 août 2004. Il est titulaire d'un baccalauréat en administration des affaires, d'une maîtrise en fiscalité et d'une maîtrise en économie. Il est membre de l'Ordre des comptables agréés du Québec. De 1985 à 2004, M. Lachance a œuvré au sein de HEC Montréal à titre de professeur. Il a également assumé diverses responsabilités de direction dans cet établissement universitaire spécialisé en gestion.

Cette publication
est rédigée par le

Québec
750, boulevard Charest Est, bureau 300
Québec (Québec) G1K 9J6
Tél. : 418 691-5900 • Téléc. : 418 644-4460

Montréal
770, rue Sherbrooke Ouest, bureau 1910
Montréal (Québec) H3A 1G1
Tél. : 514 873-4184 • Téléc. : 514 873-7665

Internet
Courriel : verificateur.general@vgq.qc.ca
Site Web : http://www.vgq.qc.ca

Le rapport est disponible dans notre site Web.

Protection des droits de propriété intellectuelle du Vérificateur général du Québec
Quiconque peut, sans autorisation ni frais, mais à la condition de mentionner la source, reproduire sous quelque support des extraits tirés de ce document, sauf s'il le fait à des fins de commercialisation. Dans ce cas, une autorisation préalable doit être obtenue auprès du Vérificateur général.

Dépôt légal – 4e trimestre 2009
Bibliothèque et Archives nationales du Québec
Bibliothèque nationale du Canada
ISBN 978-2-550-57596-2